

8. IL SETTORE DISTRIBUTIVO

8.1. L'equilibrio tra differenti forme distributive

8.1.1. Il contesto di riferimento

Il presente capitolo intende mettere in luce alcune problematiche e tendenze emerse a livello regionale negli ultimi 15 anni, relativamente alla distribuzione commerciale, sia all'ingrosso che al dettaglio. Tali riflessioni cercheranno di integrare le indicazioni provenienti da differenti fonti informative e statistiche: banche dati di ISTAT-ASIA (2009z), Ministero dello Sviluppo Economico (2009b), Osservatorio regionale Direzione generale Commercio, Fiere e Mercati (2009d), Infocamere (2009); Sistema informativo e metodologico per la statistica (2009b)) che non utilizzano definizioni univoche e omogenee sul tema del commercio. La nuova classificazione delle imprese commerciali discende dal d.lgs. 114/1998 (decreto Bersani) che attribuisce alla «superficie di vendita» il ruolo primario per la definizione degli esercizi commerciali (di vicinato, medie e grandi strutture di vendita). Vi sono poi una serie di categorie che non rientrano sotto la giurisdizione di tale provvedimento normativo, come per esempio le farmacie, i distributori di carburanti, le rivendite di monopoli e l'intero gruppo «riparazioni di beni di consumo personali per la casa».

Prima di affrontare le varie tematiche, è utile riportare alcune considerazioni del Rapporto IReR 2005 relative ad aspetti ancora attuali in tema di commercio. Il primo è relativo alla contrazione occupazionale osservabile nel commercio al dettaglio che «dipende principalmente da ristrutturazioni organizzative che non preludono la perdita di funzioni a favore di altri territori, quanto piuttosto un recupero di efficienza interna al settore» (Gorla, 2005, p. 28). Per quanto riguarda le politiche che la Regione ha perseguito per bilanciare gli aspetti di efficienza con quelli di natura socio-territoriale (nell'ambito delle competenze esclusive derivanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione) veniva sottolineato che «il settore commerciale riveste una particolare centralità nel sistema economico per il ruolo di raccordo che svolge tra il mondo della produzione e il mondo del consumo. La complessità di tale ruolo fa sì che il commercio eserciti un'influenza che va ben oltre la sua dimensione economica; esso ha infatti impatti decisivi: sul piano sociale, garantendo (o meno) un servizio fondamentale a tutti i cittadini; sul piano territoriale, generando nuove polarizzazioni e flussi di traffico consistenti; sul piano della qualità della vita, offrendo un certo presidio del territorio e la qualità dei contesti urbani» (Bramanti, 2005, p. 129).

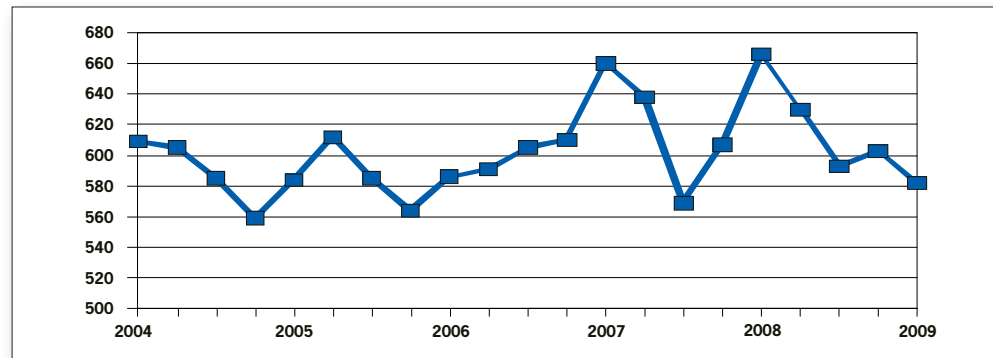
Da qui l'esigenza di garantire un equilibrio al comparto, soprattutto in un contesto in cui le politiche per il commercio hanno abbandonato l'approccio «vincolistico» per abbracciarne uno di indirizzo e sostegno esterno. Si comprende, dunque, come – accanto alla modernizzazione del settore e all'equilibrio tra le differenti forme distributive – gli interventi per conservare un'ideale presenza di strutture commerciali all'interno degli abitati, per qualificare il servizio di prossimità (negozi di vicinato), per valorizzare l'offerta dei centri storici quali «centri commerciali naturali», rappresentino le priorità nelle politiche del settore che la Regione ha attivato nel corso della VIII legislatura.

8.1.2. Le tendenze occupazionali

I dati relativi ai livelli di occupazione (ISTAT, 2009e) nel settore del commercio mostrano alcuni trend riconoscibili. Innanzitutto si può notare come l'occupazione com-

lessiva tenda a rimanere sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi anni, pur considerando le varie oscillazioni congiunturali (fig. 8.1). Vi è sicuramente una decrescita limitata nel segmento del commercio al dettaglio, a fronte di un altrettanto contenuto incremento negli occupati del commercio all'ingrosso.

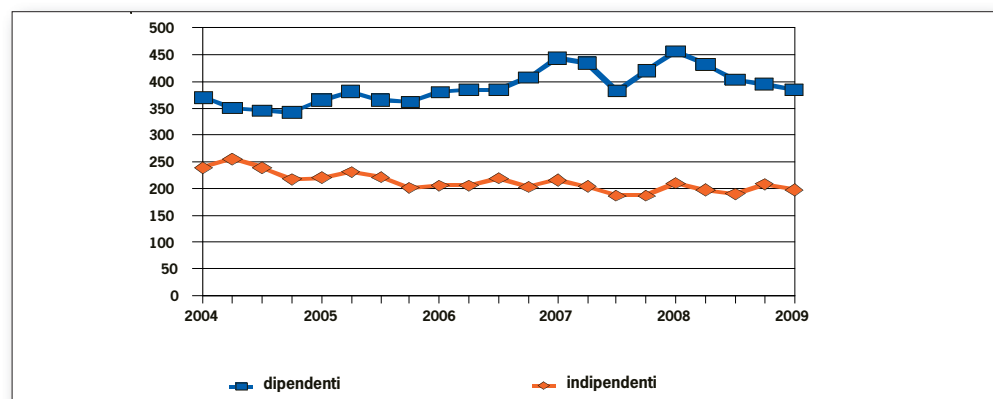
Figura 8.1 Occupati totali nel commercio - Lombardia - Anni 2004-2009 (migliaia di unità)



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT (2009e)

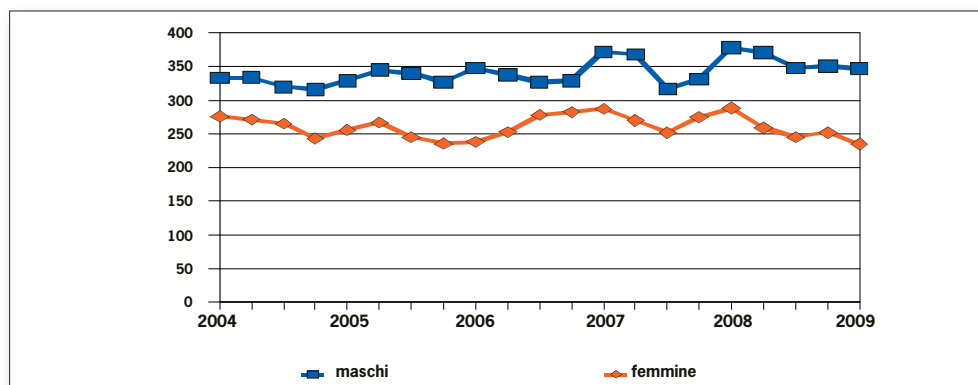
Nel periodo 2004-2009 i dipendenti continuano a crescere, mentre diminuiscono gli indipendenti, mostrando come sia ancora in atto il processo di modernizzazione che ha portato allo sviluppo dell'occupazione subordinata a scapito di quella autonoma e all'affermarsi dei punti vendita di media e grande distribuzione (fig. 8.2).

Figura 8.2 Occupati totali nel commercio - Lombardia - Anni 2004-2009 (migliaia di unità)



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT (2009e)

Un altro dato interessante è quello che rivela come si sia sostanzialmente arrestato il processo di femminilizzazione del settore, dato che negli ultimi anni è stata assorbita in prevalenza forza lavoro di sesso maschile (fig. 8.3).

Figura 8.3 Occupati totali nel commercio per genere - Lombardia - Anni 2004-2009 (migliaia di unità)


Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT (2009e)

8.1.3. Le dinamiche imprenditoriali

I dati sulla numerosità delle imprese attive in Lombardia distinguono tre categorie specifiche: quelle del commercio all'ingrosso, del commercio al dettaglio e del commercio autoveicoli (MISE, 2008). Nel periodo considerato dall'analisi è possibile notare come il settore mantenga una propria vitalità, con una moderata ma stabile crescita di cui si rende protagonista. È anche qui riscontrabile la tendenza alla diminuzione delle imprese che operano nel commercio al dettaglio a fronte di una crescita continua nel commercio all'ingrosso (tab. 8.1). Il sistema lombardo della distribuzione commerciale nel suo complesso è composto da più di 200.000 imprese del commercio attive, produce circa il 13,5% del PIL lombardo, sviluppa il 18% dell'occupazione (con più di 650.000 addetti) e ha registrato un trend di sviluppo ininterrottamente positivo negli ultimi 10 anni.

Tabella 8.1 | Imprese del commercio attive - Lombardia - Anni 2000-2008 (valori assoluti)

Anno	Totale imprese	Autoveicoli	Ingresso	Dettaglio
2000	197.235	23.932	79.474	93.829
2001	198.019	23.811	80.454	93.754
2002	197.971	23.697	80.930	93.344
2003	198.372	23.714	81.387	93.271
2004	199.590	23.763	82.443	93.384
2005	200.308	23.741	82.965	93.602
2006	200.086	23.736	82.686	93.664
2007	196.801	23.526	81.318	91.957
2008	200.292	23.907	83.674	92.711

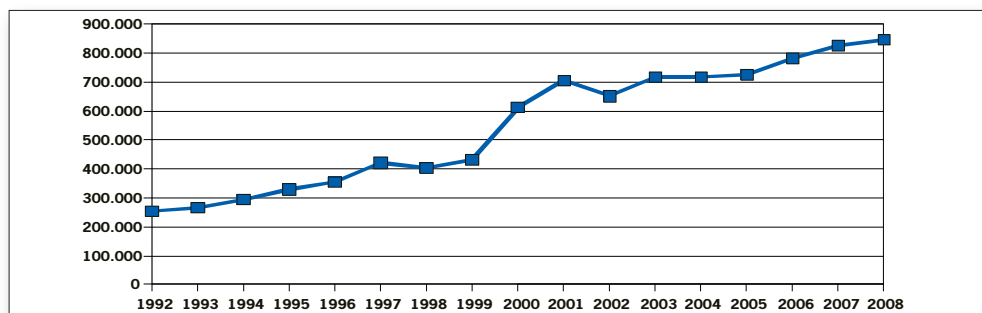
Fonte: elaborazioni IReR su dati Infocamere (2009)

8.1.4. Le dimensioni degli esercizi commerciali e i formati di vendita

Nel lungo periodo, a partire dall'inizio degli anni Novanta, si è assistito a una crescita costante e significativa della superficie di vendita degli ipermercati e dei super-

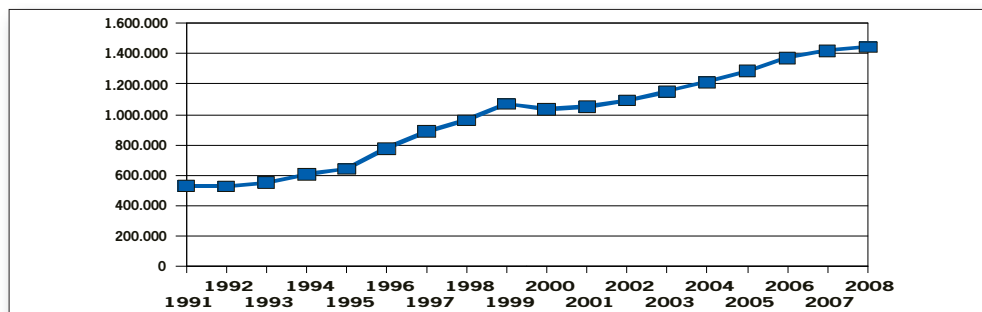
mercati. Da notare che lo sviluppo della grande distribuzione non si associa al mantenimento di quote fisse – secondo una nozione statica di equilibrio – tra i diversi formati: se i supermercati e gli ipermercati hanno significativamente accresciuto la loro superficie di vendita, questo non accade per i grandi magazzini, un formato che negli ultimi anni sembrerebbe riscuotere minore interesse da parte dei consumatori (figg. 8.4, 8.5 e 8.6).

Figura 8.4 Superficie di vendita degli ipermercati - Lombardia - Anni 1992-2008 (valori in metri quadrati)



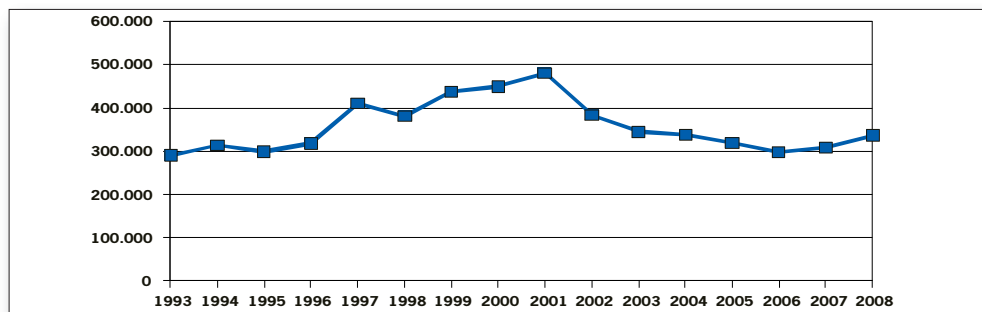
Fonte: elaborazione IReR su dati Osservatorio nazionale sul commercio - MISE (2009b)

Figura 8.5 Superficie di vendita di supermercati e alimentari - Lombardia - Anni 1991-2008 (valori in metri quadrati)



Fonte: elaborazione IReR su dati Osservatorio nazionale sul commercio - MISE (2009b)

Figura 8.6 Superficie di vendita dei grandi magazzini - Lombardia - Anni 1993-2008 (valori in metri quadrati)



Fonte: elaborazione IReR su dati Osservatorio nazionale sul commercio - MISE (2009b)

Un altro aspetto da monitorare è quello legato all'evoluzione delle superfici di vendita nella media e grande distribuzione e negli esercizi di vicinato (tab. 8.2). La superficie di vendita degli esercizi di vicinato decresce del 3,8% nel quadriennio 2005-2008, a fronte di un aumento della media e grande distribuzione, rispettivamente dell'8,6% e del 10,8%. Ne consegue la variazione delle quote di mercato delle tre tipologie distributive, con un arretramento degli esercizi di vicinato al 45,8%, un avanzamento della media distribuzione al 32,4% e della grande distribuzione organizzata al 21,8%.

Tabella 8.2 | Le superfici di vendita in metri quadri per tipologia e relative quote - Lombardia - Anni 2005-2008 (valori in metri quadrati e valori percentuali)

Anno	Esercizi di vicinato	%	Medie strutture	%	Grandi strutture	%	Totale
2005	7.412.228	49,1	4.639.779	30,7	3.057.936	20,2	15.109.943
2006	7.074.081	47,2	4.707.684	31,4	3.193.641	21,3	14.975.406
2007	7.184.301	46,6	4.892.509	31,8	3.330.117	21,6	15.406.927
2008	7.133.955	45,8	5.038.102	32,4	3.388.797	21,8	15.560.854

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia Osservatorio regionale d.g. Commercio fiere e mercati (2009d)

Le dinamiche di sviluppo della rete commerciale sembrano seguire quelle evolutive della popolazione residente, con una pronunciata affermazione della grande distribuzione organizzata, trend in atto in tutte le aree più avanzate dell'economia europea.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda il fatto che fino agli anni Sessanta erano le imprese industriali a determinare le scelte dei consumatori e del mercato, e a ispirare la pianificazione territoriale con le proprie scelte localizzative.

Attualmente invece sono le imprese della distribuzione a dettare le condizioni agli operatori, a orientare il gusto del mercato, a sostenere la tenuta e la crescita (innanzitutto qualitativa) dei consumi, a favorire la riallocazione delle funzioni urbane ed extraurbane intorno a forti polarità attrattive.

8.2. Le azioni regionali: non solo promozione della concorrenza

8.2.1. I Piani Regionali di Sviluppo delle ultime tre legislature

I Piani Regionali di Sviluppo (PRS) delle ultime tre legislature, guardati nella loro sequenzialità, appaiono ancora profondamente attuali. Il PRS della VI legislatura (1995-2000) ha definito gli obiettivi delle attività regolative del commercio al dettaglio, individuando le seguenti priorità: 1) favorire la modernizzazione delle diverse forme distributive garantendo uno sviluppo equilibrato del settore; 2) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con altre funzioni di servizio, assicurasse la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore; 3) rendere compatibili gli insediamenti commerciali con il territorio e valorizzare la funzione commerciale anche al fine di una riqualificazione del tessuto urbano; 4) garantire al consumatore, con una presenza equilibrata delle forme distributive e delle imprese di varie dimensioni, una diversificata possibilità di scelta in un ambito concorrenziale; 5) agevolare gli insediamenti atti a inserire le PMI già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali delle re-

lative aree; 6) assicurare un sistema di monitoraggio riferito alla entità ed efficienza della rete distributiva insediata sul territorio. È quindi apprezzabile notare come, in tale legislatura, l'intera produzione programmatica regionale sia stata caratterizzata dal binomio modernizzazione-equilibrio, quasi ad anticipare gli orientamenti del decreto Bersani.

Il PRS della VII legislatura (2000-2005), sviluppato in continuità con quello della VI legislatura, ha introdotto l'obiettivo della razionalizzazione della rete distributiva carburanti, prevedendo la riduzione del numero di impianti di oltre 1.300 unità.

Infine, il PRS della VIII legislatura (2005-2010) ha consolidato le linee d'azione delineate sino a quel momento, introducendo specifici obiettivi di natura ambientale, quali per esempio i provvedimenti relativi al potenziamento della rete distributiva di metano.

In sintesi, le priorità che Regione Lombardia ha perseguito durante le tre legislature nello sviluppo del sistema distributivo sono state le seguenti:

1. libertà, imprenditorialità e concorrenza per il cittadino consumatore e per l'impresa, a cui deve essere riconosciuta a priori la piena fiducia nel rispetto delle regole poste a tutela dell'interesse generale;
2. semplificazione e sburocratizzazione;
3. sussidiarietà e responsabilità per favorire l'assunzione di responsabilità piena nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte dei Comuni e sostenere le capacità di auto-organizzazione degli operatori attraverso le loro forme associative.

Filo conduttore dell'azione regionale è stato il metodo del partenariato, dinamica di inclusione e di corresponsabilità, in cui l'istituzione regionale ha assunto il compito della sintesi, valorizzando le diverse funzioni e i diversi apporti.

I risultati dei confronti con il sistema distributivo di altre regioni sembrano avvalorare le scelte effettuate dal governo regionale in materia di regolazione della concorrenza. Secondo uno studio della Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM, 2007), la Lombardia è tra le regioni in cui il livello di concorrenzialità nel settore è più elevato (tab. 8.3): essa, infatti, fa parte di un gruppo di sette regioni italiane in cui le politiche di regolazione degli Enti locali hanno favorito lo sviluppo equilibrato di un settore concorrenziale. Al di là delle motivazioni che sottintendono questo giudizio, rimane il fatto che il settore distributivo lombardo ha raggiunto un certo grado di maturità (Lugli, 2005), soprattutto rispetto alle altre regioni italiane, per effetto di una diffusione più sensibile della grande distribuzione organizzata, che contribuisce anche a contenere i rialzi dei prezzi e quindi l'inflazione.

Tabella 8.3 | Classificazione delle Regioni in base al grado di concorrenzialità della distribuzione commerciale - Anno 2007

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

Fonte: elaborazione IReR su dati AGCM (2007)

Oltre alla promozione della concorrenza, un corretto funzionamento del mercato richiede anche la diffusione di quella necessaria informazione che consente al consumatore e all'utente finale di compiere scelte per quanto possibili adeguate e responsabili. Una corretta informazione richiede di conoscere i diritti in ordine ai servizi, ai beni e ai prodotti acquistati, alle garanzie e tutele previste dalle normative di settore, alla sicurezza e alla tutela della salute, alla gestione delle controversie, ai soggetti titolari e preposti a funzioni di controllo e vigilanza. Regione Lombardia ha promosso diverse iniziative rivolte anche alle associazioni dei consumatori per sensibilizzare i cittadini in merito all'importanza di una cultura del consumo consapevole.

A tale proposito nel settore alimentare si avverte l'esigenza di ottimizzare la filiera e premiare la diffusione della tracciabilità dei prodotti. In tal senso, nel corso della VIII legislatura, è stato attivato un Tavolo della filiera agro-alimentare che riunisce le principali organizzazioni del settore distributivo e dell'agricoltura con la finalità di trovare linee collaborative che si traducano in un vantaggio per la collettività.

In questi anni la Regione è intervenuta per riequilibrare la presenza del settore distributivo sul territorio, in particolare nelle aree montane e nei piccoli comuni della pianura, dove la permanenza delle funzioni commerciali oltre a svolgere un'importante funzione di valorizzazione dei prodotti tipici legati al territorio, è essenziale per garantire l'accesso ai servizi. In queste aree il sostegno agli esercizi commerciali ha riguardato soprattutto gli interventi di riqualificazione e ammodernamento delle strutture di vendita e dei negozi di prossimità.

L'azione regionale ha, inoltre, cercato di promuovere una serie di iniziative rivolte a liberare il potenziale imprenditoriale del settore, cercando di rafforzare le competenze degli addetti e di alleggerire l'onere burocratico che finisce con il gravare soprattutto sugli operatori di piccole dimensioni.

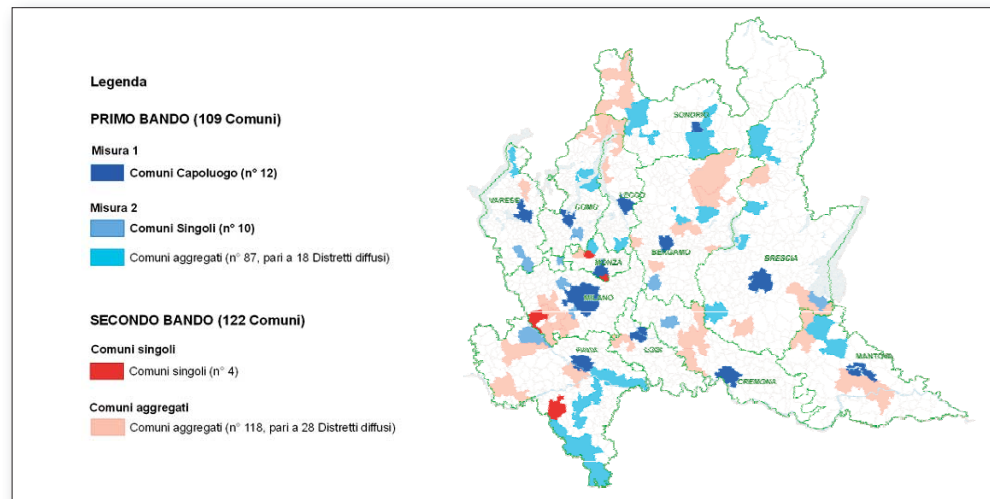
8.2.2. Le politiche regionali per le imprese commerciali dell'ultima legislatura

Tra le altre misure regionali specificamente dirette alle imprese si può menzionare il provvedimento sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali, l'istituzione del Comitato regionale contro l'abusivismo per il coordinamento dell'azione preventiva e repressiva e la normativa in materia di mercati ambulanti e di commercio su aree pubbliche.

È stata poi avviata una politica a sostegno dei distretti del commercio che replica, adeguandola, l'iniziativa dei Piani integrati per la competitività del sistema (PICS). Tale policy mira a incentivare le imprese del settore commerciale localizzate nei centri urbani a consorziarsi per gestire servizi comuni, cercando di contrastare il declino, in termini di appetibilità per il consumatore, nei confronti dei centri commerciali. A tal fine le piccole imprese del terziario non hanno che una scelta obbligata: condividere una strategia di promozione comune ripartendo i costi fissi su una pluralità di soggetti.

Nel corso del 2009 la Regione Lombardia ha approvato e finanziato 72 distretti urbani del commercio (40 individuati nel primo bando del 2008 e altri 32 con il secondo del 2009) – definiti come ambiti territoriali ben individuabili, identificabili come polarità commerciali attrattive a livello infracomunale, comunale o sovracomunale, caratterizzati da un'offerta distributiva integrata ed espressione di attori sociali capaci di integrare al fattore commerciale gli elementi economici, infrastrutturali, culturali e sociali peculiari del territorio – distinguendo tra quelli promossi dai capoluoghi di provincia e quelli diffusi sul territorio (fig. 8.7).

Figura 8.7 Comuni capofila dei distretti urbani del commercio approvati. Tipologia distretto - Lombardia - Anno 2009



Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia - Osservatorio regionale d.g. Commercio fiere e mercati (2009d)

Si tratta pertanto di un'iniziativa regionale innovativa, volta a sostenere con significative risorse proprie (50,5 Meuro) l'aggregazione degli operatori in un settore particolarmente frammentato, che nel medio periodo vuole spostare l'iniziativa regionale in campo economico anche verso temi quali il riordino urbano e l'attrattività dei centri urbani.

Infine, nel corso dell'ultima legislatura è stato promosso l'impiego delle tecnologie telematiche, avviando con Ancitel e Lombardia Informatica S.P.A. il progetto MUTA – Modello unificato di trasmissione atti amministrativi – per il trasferimento su supporto info-telematico delle procedure amministrative ai Comuni e la connessione in un unico sistema informatico in grado di ridurre lo scambio cartaceo di informazione tra pubbliche amministrazioni.

Il percorso di semplificazione riceverà nuovo impulso anche dall'approvazione, prevista entro la fine della legislatura, del Testo Unico delle leggi sul commercio e sulle fiere.

8.2.3. Il sistema fieristico

Il sistema fieristico lombardo è costituito da due componenti: da una parte, il polo fieristico milanese, dall'altra, un insieme di altri poli fieristici di dimensioni più ridotte, spesso dedicati a fiere e manifestazioni storicamente localizzate nei loro padiglioni e legate a tradizioni commerciali e produttive locali.

Le due componenti, pur coesistendo nello stesso spazio regionale, hanno necessità di modalità di sviluppo differenti, tanto da non convergere in un'unica filiera fieristica che, d'altro canto, favorirebbe la redistribuzione sul territorio di eventi che non trovassero spazio nelle sedi milanesi (IReR, 2006g).

Questa situazione permette comunque di valorizzare la varietà delle realtà locali, consentendo una politica di governance complessiva dell'offerta sia degli spazi espositivi che dei servizi per gli operatori.

Così come per altri settori imprenditoriali, anche in questo caso le richieste degli operatori alla Regione non sono relative a sussidi o interventi diretti, quanto piuttosto al supporto della competitività delle manifestazioni internazionali che hanno sede in Lombardia, anche attraverso azioni innovative di marketing (IReR, 2008o).

Il decollo del quartiere fieristico di Rho-Però si affianca così allo sviluppo di un calendario di esposizioni coordinato con le altre sedi espositive regionali, consentendo alla Lombardia di competere con altre sedi europee (specialmente quelle dell'area tedesca) nell'attrarre espositori e operatori da tutto il mondo.

8.2.4. Un nota bene: la distribuzione dei carburanti

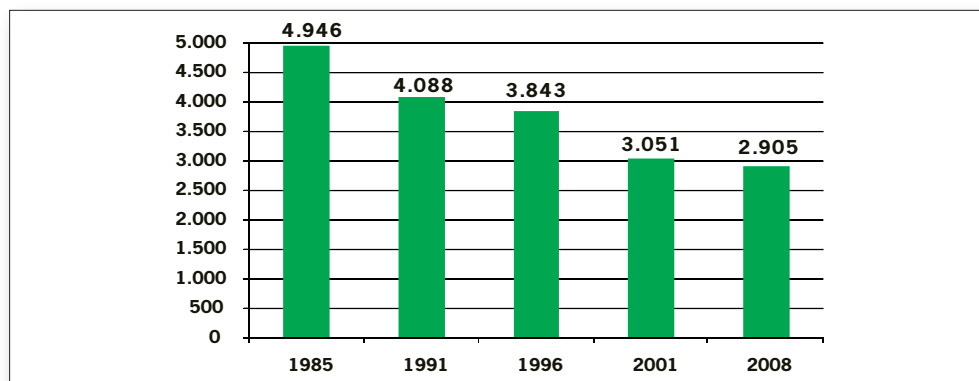
Necessario è un ultimo approfondimento in merito alla razionalizzazione degli impianti di distribuzione di carburante sul suolo regionale, dovuto al recepimento di indicazioni statali formulate negli anni Ottanta e progressivamente perseguito durante le legislature. Dal numero iniziale di 4.946 impianti attivi in Lombardia nel 1985 si è scesi sotto la soglia dei 3.000 a fine 2007, per rimanere all'incirca allo stesso livello nel corso del 2008. Attualmente nel territorio regionale, secondo i dati dell'Osservatorio regionale della D.G. Commercio fiere e mercati (2009d) sono presenti 2.916 distributori di carburante. Regione Lombardia ha, nel corso delle legislature, accompagnato questi processi di razionalizzazione e riconfigurazione dei distributori con meccanismi di incentivazione, pur riconoscendo nella soglia dei 2.500 esercizi un obiettivo non realistico.

La rete lombarda si caratterizza, infatti, per la capacità di coniugare nella maniera più decisa le esigenze di concentrazione proprie della distribuzione moderna con il bisogno di capillarità nell'approvvigionamento delle risorse, tipico di un territorio fortemente urbanizzato.

Gli impianti lombardi presentano, rispetto a quelli delle altre regioni, dimensioni significativamente maggiori: un distributore regionale copre, mediamente, 2.466 veicoli (il valore più elevato a livello nazionale, superiore del 15% alla media italiana, pari a 2.159 veicoli per impianto) e 3.213 persone (il terzo risultato a livello nazionale, superiore del 16% alla media italiana, pari a 2.759 abitanti per impianto).

Al contempo la rete lombarda si caratterizza per indici di densità che evidenziano la notevole diffusione di stazioni di servizio sul territorio regionale: un impianto lombardo copre, infatti, mediamente, 4,8 km di strada (il secondo valore più basso a livello nazionale, inferiore del 39% rispetto alla media italiana, pari a 7,9 km per impianto) e 8 kmq di superficie (il secondo più basso risultato a livello nazionale, inferiore del 43% rispetto alla media italiana, pari a 14,1 kmq per impianto) (fig. 8.8).

Figura 8.8 Numero complessivo degli impianti sulla rete stradale ordinaria - Lombardia - Anni 1985, 1991, 1996, 2001, 2008 (migliaia di unità)



Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia - Osservatorio regionale d.g. Commercio fiere e mercati (2009d)