

COMMERCIO E IDENTITÀ TERRITORIALE: OLTRE LA LIBERALIZZAZIONE?

*Pier Francesco Lotito**

La Tavola Rotonda conclude una giornata di studio ricca di riflessioni che traggono origine dalla ricca esperienza di ciascuno dei relatori, che offrono ampi spunti di riflessione.

Negli interventi è stato messo in evidenza che il settore del commercio è profondamente radicato nella struttura sociale delle comunità dove esso si sviluppa. Gli esercizi commerciali, come evidenzia Nardin, sono compenetrati in modo identitario nel contesto sociale.

Ciò trova conferma nei dati sulla densità degli esercizi commerciali sul territorio urbanizzato, con il record della Toscana (Galgani). Tale dato, solo apparentemente scontato, sottolinea l'importanza del commercio per il sistema economico ed è certamente il risultato di una pluralità di cause tra le quali spicca – per la Toscana – la consolidata vocazione turistica del territorio.

Se poi, oltre al numero assoluto di esercizi commerciali esistenti e al loro rapporto per numero di cittadini residente, si considerano anche i dati sui flussi – per così dire – del settore, dunque le aperture e chiusure commerciali e il loro saldo algebrico, traspare un profondo dinamismo degli operatori commerciali, caratterizzato da una elevata mortalità di esercizi a fronte di un continuo rigenerarsi di nuove iniziative, delle quali una crescente quota è costituita dalle imprese extra-comunitarie.

Può fondatamente ritenersi – come aleggiato in alcuni degli interventi – che una offerta così ampia, articolata e dinamica di esercizi commerciali sia *ex se* espressione di una 'rendita' economica, assumendo che tali esercizi commerciali siano fonti, senza particolari meriti, di alta redditività 'da posizione'?

La domanda, alla luce di alcuni degli interventi, è determinante per capire quale posizione tendono ad assumere in relazione al settore le amministrazioni locali, che molto spesso – come è stato coraggiosamente detto – guardano con sospetto al settore del commercio, nel dubbio che tale settore espliciti una funzione sostanzialmente parassitaria, di mera intermediazione nello scambio

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Firenze.

di prodotti, senza alcuna creazione di valore aggiunto lungo la catena che dalla produzione arriva al consumo finale.

Di qui il sospetto, la ritrosia, la cautela con la quale – come ci ricordava Nardella – molto spesso le amministrazioni comunali si accostano alle istanze che provengono dagli operatori commerciali, nel dubbio che mascherino essenzialmente una visione conservatrice e speculatrice di micro-interessi ‘di bottega’, in contrasto con gli interessi collettivi che l’azione amministrativa tende a tutelare.

Tale punto appare, dunque, veramente dirimente ai fini della nostra analisi.

In realtà, pur esistendo nel settore del commercio – come in ogni altro settore – nicchie di vera e propria rendita economica (si pensi ai casi che sono stati richiamati di Ponte Vecchio a Firenze e del Ponte di Rialto a Venezia), si può ragionevolmente affermare che non sembra affatto vero che il commercio sia esclusivamente o prevalentemente ‘rendita’ (fenomeno, se mai, del quale andrebbe parlato in relazione alla proprietà dei fondi a destinazione commerciale).

Che di rendita non si possa parlare per tutto il settore commerciale lo dimostra l’elevata mortalità, soprattutto negli ultimi anni ma a partire dalle liberalizzazioni di fine anni ’90, degli esercizi commerciali di piccole e medie dimensioni; ma ancor più potrebbe dimostrarlo una analisi ad ampio raggio dei risultati di gestione di tale tipologia di servizi, che – come conferma l’esperienza empirica – hanno visto sensibilmente assottigliarsi margini di molti esercizi commerciali.

Considerazioni, queste, che sembrerebbero contrastare con il dato sopra richiamato di una crescente (almeno in Toscana) densità media di esercizi commerciali per abitante, ma che in realtà trovano spiegazione in una serie di semplici riscontri economici. È del tutto plausibile, infatti, che il dinamismo di questo settore sia essenzialmente legato alla ridotta necessità di capitalizzazione e di investimento, oltre che alla sua natura di sbocco occupazionale di ripiego. Tale ultimo elemento si lega, inoltre, a un’altra evidenza empirica: molta parte del commercio dà spazio essenzialmente a lavoro autonomo o familiare, dal momento che nella configurazione attuale dei micro – e medi-esercizi non sembra esserci spazio per forme di lavoro dipendente, stante l’alto costo complessivo dello stesso e la evidente riduzione dei margini di gestione.

Ulteriore elemento che smentisce indirettamente la natura di mera ‘rendita’ del commercio è, poi, costituito – come ci è stato ricordato da Galgani – dall’intensificarsi di fenomeni di usura, cui soggiacciono (tra gli altri) anche molti operatori del settore. Tale problema si lega, più in generale, alla grave crisi in atto in quel micro-sistema economico costituito dal settore del commercio che, a fronte dell’erosione dei margini e della perdita di avviamento (anche per effetto delle norme di liberalizzazione ‘brutale’ degli anni ’90, senza adeguati fondi di ‘rottamazione’), vede oggettivamente complicarsi e peggiorare l’accesso al credito bancario, con forti condizionamenti sulla possibilità di sviluppo e rinnovamento del settore.

Un discorso a parte va fatto, poi, per la grande distribuzione (GD), che – come ci ricorda Galgani – risulta cresciuta in questi anni in modo realmente significativo, attestandosi su medie per abitante decisamente elevate. Galgani ha significativamente affermato che, dal suo punto di vista, la metodologia decisoria della legge regionale toscana in materia di GD andrebbe ripensata, pur mantenendo spazi di crescita per tale forma di commercio.

La GD pone un problema di capacità decisionale delle amministrazioni locali, non solo per la contrapposizione con altre forme di commercio, ma soprattutto per l'impatto che i nuovi insediamenti producono sui territori.

In un quadro di piena liberalizzazione del settore commerciale, conseguente alla direttiva europea Bolkestein, si pone dunque con ancor maggiore urgenza la necessità di una effettiva armonizzazione tra scelte urbanistiche degli enti locali ed esigenze di sviluppo del settore commerciale. Da questo punto di vista appare ragionevole rivedere – come proposto da Galgani – il concetto stesso di 'saturazione d'area', garantendo in via procedurale, accanto al confronto tra domanda e offerta (per densità media di esercizi commerciali, livello dei consumi e del reddito medio pro capite, mobilità dei consumatori, ecc.), anche una equilibrata ponderazione tra opportunità di ampliamento dell'offerta commerciale in forma di GD (con ogni conseguenza positiva e negativa che ciò comporta, in termini di prezzi, qualità, concentrazione, servizi, ecc.) e valutazione di impatto sull'adeguatezza infrastrutturale pubblica dei territori.

Detto questo, tuttavia, non si può ragionevolmente pensare di caricare la GD, in sede di nuovo insediamento, di oneri infrastrutturali impropri, né si possono utilizzare gli strumenti urbanistici per fini impropri.

Resta ferma l'esigenza di recuperare, nell'ambito di una ormai generalizzata liberalizzazione di settore, taluni spazi di pianificabilità commerciale vincolante degli enti locali (segnatamente delle amministrazioni comunali) almeno in relazione a specifici aspetti, come la tutela di centri storici e dei patrimoni culturali (pubblici e privati) nelle città d'arte, oppure come nel caso del commercio su suolo pubblico (questo sì, suscettibile di dar luogo a vere e proprie rendite di posizione).

È perfettamente condivisibile quanto affermato, ad esempio, da Nardella sulla necessità di un bilanciamento tra gli interessi pubblici e collettivi di tutela identitaria e culturale dei luoghi d'arte, da una parte, e gli interessi economici degli operatori di settore, dall'altra.

In questo si riflette la complessità – come ci ricorda Nardella – delle decisioni politiche in tema di commercio, particolare crocevia di interessi diversi, talvolta contrapposti. Dalle relazioni, del resto, sono emersi con evidenza i limiti della legislazione regionale (segnatamente di quella toscana, ma la valutazione può agevolmente essere estesa a numerose altre Regioni) che, anche alla luce della *deregulation* introdotta dalla direttiva europea Bolkestein in punto di piena liberalizzazione del settore del commercio, non lascia effettivi spazi di intervento per i Comuni.

Va, dunque, auspicato che si possa recuperare un più ampio spazio deciso-

rio – non solo urbanistico – per le amministrazioni comunali e regionali, con riguardo almeno agli aspetti sopra indicati: alla contrattazione con le controparti private sugli allestimenti delle infrastrutture locali di servizio alle macroaree commerciali di nuovo insediamento; alla pianificabilità di specifici ambiti territoriali (centri storici, aree di suolo pubblico ad elevata vocazione turistica, ecc.); alla continua adattabilità degli strumenti pianificatori al mutare dei contesti socio-economici concreti.

Scopo unitario delle politiche pubbliche del settore dovrebbe essere di promuovere e tutelare un tessuto commerciale articolato e integrato con il territorio, nel rispetto delle identità storiche e dei valori culturali.

Detto questo, resta da considerare che – come correttamente ci ricorda Sbranti – gli esercizi commerciali non sono un semplice elemento di arredo urbano, facilmente allestibile (“come lampioni o panchine”). Non a caso il commercio attecchisce naturalmente nei luoghi ove transitano flussi di persone, anticipa e interpreta i bisogni sociali, si adatta a luoghi e costumi.

Il commercio è, dunque, un tessuto vivo di cui bisogna creare e coltivare le condizioni di esistenza: normative, amministrative ed economiche. Se tali condizioni non sussistono o vengono meno, gli esercizi non fioriscono o semplicemente chiudono, oppure sono sostituiti da banche o botteghe di chincaglierie, in una sorta di regressione economico-sociale.

Da qui occorre, probabilmente, partire per arrivare a individuare gli ambiti e i limiti dell’azione pubblica, dunque cosa va fatto e cosa *non* va fatto da parte delle istituzioni pubbliche.