

Liberalizzazione, crisi economica e ristrutturazione della rete dei punti vendita nelle aree metropolitane del Centro-Nord Italia

Summary: LIBERALIZATION, ECONOMIC CRISIS AND REORGANIZATION OF STORES NETWORK IN METROPOLITAN AREAS OF CENTRAL AND NORTHERN ITALY

There is not respite for Italian smaller retailers: the development of large distribution, encouraged by sector liberalization in 1998, and more recently the drop in consumption linked to the economic crisis started in 2008, have determined the closure a lot of small shops. This process is occurring with particular intensity in metropolitan areas of central and northern Italy that are the specific subject of this paper. We should not underestimate the shrinkage of the retail stores network because this issue also interferes with the territorial cohesion.

Keywords: metropolitan areas, retail trade, demography of outlets, resilience.

Premessa

Maggio 2015: la Regione Lombardia avvia un progetto pilota per contrastare la desertificazione commerciale in atto in molti centri urbani coinvolgendo gli operatori del franchising. Una misura, contraddistinta da una certa dose di inventiva, tesa ad affrontare un problema che si è manifestato con forza negli anni recenti, per effetto della combinazione fra intenso sviluppo della grande distribuzione, ascesa dell'*e-commerce* e crisi economica. Anche altrove la dinamica accelerata di chiusura dei piccoli punti vendita ha innescato un ampio dibattito e politiche *ad hoc*. I piccoli negozi portano con sé l'importante valore del servizio di prossimità e contribuiscono a "costruire" l'abitabilità dei luoghi: a tutto ciò non si vuole rinunciare. Pur nella costante promozione della concorrenza, cui si richiama anche l'*European Retail Action Plan* approvato nel 2013 dalla Commissione europea (Korthals Altes, 2016), la posta in gioco è lo *sviluppo equilibrato* della rete distributiva e il contributo che ciò può dare alla coesione territoriale e sociale.

L'articolo riflette sui possibili spazi di manovra per contrastare il processo di restringimento delle reti distributive all'interno di un quadro normativo che, a partire dal 1998, insiste sul principio del libero accesso al mercato delle imprese; analizza poi – con un approccio quantitativo – l'intensità di questo processo nelle aree metropolitane

dell'Italia centro-settentrionale, dove la rapida trasformazione del commercio sfida la resilienza dei piccoli punti vendita.

Una liberalizzazione contrastata

La tutela della concorrenza occupa una posizione di grande rilievo nell'agenda delle politiche economiche europee; già richiamata nel Trattato di Roma (1957), come uno dei requisiti basilari per la creazione del Mercato comune, la concorrenza è diventata oggetto di un'intensa attività normativa soprattutto a partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso ed è stata ulteriormente rilanciata come presupposto per riprendere la strada della crescita dopo la Grande Crisi del 2008. In linea generale, al di là delle specificità dei singoli mercati di beni e servizi, l'incremento dei livelli di concorrenza avrebbe ripercussioni positive sull'efficienza delle imprese, sul benessere dei consumatori e, in definitiva, sulla crescita economica (Pammolli et al., 2007; Ravazzoni, 2010). Anche l'Italia, a partire dalla legge 287/1990 che istituisce l'autorità Antitrust, si è aperta alla cultura della concorrenza. Non senza fatica: il percorso verso una maggior libertà di mercato ha registrato accelerazioni e frenate, aperture e resistenze (Pera e Cecchini, 2015). Nonostante le difficoltà, il nostro Paese – ancora negli anni '90 dominato da un orientamento protezionistico in molti



comparti dell'economia – è riuscito a migliorare il proprio posizionamento, in base all'*Index of Economic Freedom*, nel gruppo dei Paesi moderatamente liberi¹.

Il commercio al dettaglio è uno dei comparti più toccati dall'impulso della liberalizzazione, fin dalla prima stagione di riforme pro-concorrenziali varate dal Governo nel corso degli anni '90, ma mostra anche quanto siano forti le resistenze al cambiamento in un settore che contribuisce in misura rilevante al Pil nazionale e occupa una posizione sensibile, a snodo fra produzione e consumo. Il "Decreto Bersani" (d.lgs. 114/1998) smantella l'impianto normativo risalente a più di trent'anni prima e introduce innovazioni così dirompenti da dar vita – almeno sulla carta – alla «più integrata riforma per le liberalizzazioni attuata in Italia nella cd. seconda Repubblica» (Sileoni, 2012, p. 101). Decisivo, nell'orientare il legislatore, un report dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm, 1993) che invocava il superamento della rigida programmazione del commercio basata sulla legge 426/1971, in quanto causa primaria dell'elevata frammentazione della rete distributiva e del limitato sviluppo del commercio moderno, due anomalie rispetto agli altri Paesi dell'Europa occidentale. Il "Decreto Bersani" promuove un drastico abbassamento delle barriere all'ingresso nel mercato e di quelle di natura gestionale contenute nella vecchia normativa. Fra gli aspetti più rilevanti, l'abolizione delle tabelle merceologiche e dell'obbligo di iscrizione a registri abilitanti, mentre l'autorizzazione all'apertura di punti vendita permane unicamente per le strutture di maggiori dimensioni². Cambia anche la natura della regolazione del commercio: non più *settoriale* – volta a regolare la composizione dell'offerta e gli equilibri fra forme distributive – ma *territoriale* ovvero tesa, sulla falsariga dell'approccio più diffuso in Europa, a controllare le interazioni fra attività di vendita e altre componenti della struttura insediativa (Guy, 1998; Bullado, 2002).

La normativa mira a liberare la concorrenza in un settore molto protetto e poco efficiente ma le Regioni, alle quali spetta l'attuazione del "Decreto Bersani", sono andate spesso nella direzione opposta, attuando una *controriforma* del commercio (Ventura, 2005). Così, mentre l'indice di regolazione dell'Ocse, considerando l'evoluzione delle norme statali, segnala la crescente liberalizzazione del sistema distributivo italiano³, a livello locale serpeggia un diffuso orientamento anticoncorrenziale, reso possibile da alcune ambiguità della normativa, in particolare laddove si pone l'obiettivo di un equilibrato sviluppo della rete distributiva⁴. Un

obiettivo che ha spinto molte Regioni, fin dai primi anni del nuovo corso normativo, ad introdurre vincoli quantitativi allo sviluppo delle grandi strutture di vendita ma anche, per quanto riguarda i centri storici, a prevedere limiti dimensionali e merceologici per i punti vendita più piccoli, in teoria completamente liberalizzati. La tendenza si è accentuata con la riforma del Titolo V della Costituzione (2001), quando le Regioni assumono competenza esclusiva in materia di commercio e ne approfittano per rivedere le proprie leggi in senso restrittivo. Il legislatore nazionale cerca di piegare le resistenze ed interviene nuovamente definendo limiti inderogabili per la tutela della concorrenza, alla luce anche dei principi fissati dalla direttiva europea Bolkestein del 2006. Il "Decreto Bersani bis" (d.l. 223/2006) vieta contingenti, vincoli quantitativi e prescrizioni di vario tipo ispirati a una logica anti-concorrenziale, ma molte Regioni, in risposta, anziché rimuovere le barriere, si sono ri-orientate verso vincoli indiretti⁵, ugualmente in grado di frenare l'accesso al mercato, a tutto vantaggio degli *incumbents* (Viviano, 2012: cap. 5). Il principio della concorrenza viene rilanciato dal "Decreto Salva Italia" (d.l. 201/2011) che liberalizza completamente gli orari di apertura dei negozi – raccogliendo la proposta già avanzata dall'Agcm nel 1993 – e stabilisce il principio della libertà di accesso al mercato da parte delle imprese, fatto salvo il rispetto di interessi generali legati alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (ivi compreso quello urbano) e dei beni culturali. Ancora una volta tuttavia le pressioni contrastanti sono forti; lo testimoniano le numerose sentenze della Corte Costituzionale sulla disapplicazione a scala locale delle norme nazionali, ma lo conferma anche la richiesta della reintroduzione di una regolamentazione di minima degli orari di vendita, che viene giustificata ricordando come la completa *deregulation* sia un'eccezione nel quadro europeo⁶ e non abbia prodotto effetti apprezzabili sull'incremento dell'occupazione e dei consumi.

Due temi rilevanti

La svolta liberista della normativa nazionale rende sempre più chiara la *centralità della pianificazione urbanistica* nel definire l'assetto del sistema commerciale. A livello locale, la sfida è quella di individuare regole per lo sviluppo della rete distributiva che rispondano solo alle esigenze – propriamente perseguibili con il piano urbanistico – di un'organizzazione sostenibile del territorio e non a logiche velate di controllo della concorrenza.

Questo è tutt'altro che semplice. Non lo è stato all'indomani del "Decreto Bersani", quando si è imposta la *primauté* della pianificazione urbanistica e non lo è neppure oggi, tanto che i giuristi sono impegnati in una rinnovata riflessione sui limiti e la correttezza dell'approccio urbanistico al governo degli insediamenti commerciali (Traina, 2011). Non è facile capire, ad esempio, fino a che punto la pratica di suddividere le medie e grandi strutture di vendita in classi dimensionali, specificandone la localizzazione per ambiti territoriali o sistemi d'offerta – pratica ancora molto diffusa a livello comunale, anche quando le Regioni hanno semplificato le norme – vada nella direzione dello sviluppo equilibrato del territorio e della tutela dei valori di rango primario richiamati dal legislatore o sia, piuttosto, un indiretto freno alla concorrenza. Si fa leva sulla superficie, il parametro più importante nella configurazione dell'impresa e del servizio offerto ai consumatori, ostacolando il libero ingresso nel mercato.

Accanto a ciò emerge un secondo tema rilevante. La realizzazione di un effettivo percorso di liberalizzazione richiede di *affrontare il nodo della governance*, al fine di perseguire la ricomposizione dei diversi livelli di governo attorno al comune valore della concorrenza. Un problema spinoso per il commercio, forse più che per altri settori investiti dalla liberalizzazione (Pammolli et al., 2007). Finora l'attenzione si è rivolta alla frattura fra Stato (liberista) e Regioni (conservatrici), ma non è esclusa l'insorgenza di un'ulteriore frattura – fra Regioni e Comuni – destinata a diventare protagonista proprio per effetto della centralità della pianificazione urbanistica nel governo del commercio. I Comuni si ritrovano in una posizione nodale, strategica. È in atto una ricentralizzazione sul locale che, per certi versi, sembra riportarci agli anni '70, ma che ora fa leva sul primato della pianificazione urbanistica. Anche se le Regioni rivedono le loro posizioni in senso liberista, i loro indirizzi restano pur sempre a maglie troppo larghe rispetto alle politiche comunali che possono assumere ben altra piega. I margini di manovra dei Comuni restano ampi, con una spinta diversificazione a livello locale nei modi di classificare i punti vendita e nella definizione dei criteri per la loro "corretta" localizzazione. Attratti dalla centralità del commercio nell'organizzazione della città contemporanea, spesso ci soffermiamo sull'intreccio fra strategie delle imprese e stili di consumo di individui e gruppi sociali, trascurando il ruolo conformativo delle norme che si manifesta anche a scala micro-urbana. Dobbiamo ricalibrare gli sguardi e prestare maggior attenzione anche

al rapporto fra assetto del commercio e politiche locali. Del resto, ad esempio, basta attraversare il centro storico di Milano per rendersi conto di come sia in atto un uso intensivo dello spazio da parte dei *retailers*, con la colonizzazione di interi edifici storici e la ricostruzione, al loro interno, di veri e propri labirinti del consumo. Questo riflette non solo la radicata vocazione mercantile della città, ma anche l'orientamento fortemente liberista delle politiche locali, altrove sconosciuto.

Oltre le ragioni economiche: il problema della "desertificazione" commerciale

Nonostante la resistenza di molte Regioni, il nuovo quadro normativo nazionale orientato alla concorrenza ha favorito un sensibile incremento della grande distribuzione, con una riduzione dei divari rispetto ai livelli di dotazione dei principali Paesi europei. Alla base della liberalizzazione ci sono *ragioni economiche* forti, che sarebbe inutile negare, comprovate del resto da analisi economiche (Agcm, 2007; Buccirosi, 2007; Schivardi e Viviano, 2011). L'aumento della concorrenza e in particolare la maggior presenza di operatori di grandi dimensioni, spinge le imprese verso modelli organizzativi più efficienti, ha ripercussioni positive per i consumatori in termini di abbattimento dei prezzi dei prodotti, contribuisce al controllo delle dinamiche inflazionistiche e ha inoltre importanti retroazioni sui mercati a monte, stimolando anche nelle imprese produttrici efficienza e innovazione. Ma gli aspetti di natura strettamente economica non dovrebbero prendere il sopravvento. Vanno considerate anche le *ragioni territoriali*, riconoscendo al commercio un ruolo che si proietta al di là della sfera economica, per interagire con i temi dell'abitabilità/vivibilità dello spazio urbano, della coesione sociale e finanche – nel caso delle botteghe storiche – della custodia delle identità locali. In quest'ottica, c'è da chiedersi fino a che punto possa spingersi il restringimento della rete dei punti vendita, accelerato dalla liberalizzazione. Mentre la grande distribuzione avanza (Fig. 1), molti piccoli negozi chiudono e il servizio di prossimità da essi assicurato viene meno. Il processo rischia, oltretutto, di compromettere quel pluralismo distributivo che rappresenta un obiettivo chiave della stessa normativa, nella consapevolezza che da ciò dipenda la qualità dei luoghi e la capacità di rispondere alle esigenze differenziate dei vari segmenti di consumatori (Cirelli, 2007; Danesi, 2009). Per effetto della crisi economica del 2008 il problema si è amplificato. Associazioni di categoria e stampa hanno parlato con insistenza di





Fig. 1. "Il Centro" di Arese, inaugurato il 14 aprile 2016 nell'area ex Alfa Romeo (1963-2005); con una GLA pari a 93.000 mq è il più grande mall in Italia e uno dei maggiori in Europa.
Fonte: milano.corriere.it.

desertificazione commerciale, evidenziando come il processo sia visibile ormai anche nel cuore delle maggiori città – nelle porzioni più isolate dai flussi di traffico – e coinvolga come vittime illustri molte insegne storiche. La situazione non è più quella dei primi anni post-liberalizzazione (Tab. 1). La

moderata crescita dei consumi, in quella fase, ha avvantaggiato la grande distribuzione in termini di quote di fatturato, ma ha lasciato spazi anche per i piccoli operatori, come si evince dai tassi di sviluppo delle imprese commerciali lievemente negativi fino al 2006 (e in alcuni anni positivi). Poi

Tab. 1. Consumi, vendite al dettaglio e nati-mortalità delle imprese del commercio al dettaglio in Italia (2002-2014).

Anni	$\Delta\%$ consumi famiglie*	$\Delta\%$ Vendite al dettaglio*			Imprese commercio al dettaglio		
		Grande distribuzione	Piccole superfici	Totale	Tasso di natalità A	Tasso di mortalità B**	Tasso di sviluppo A-B
2002	2,7	4,4	1,3	2,5	6,36	6,35	0,01
2003	3,5	4,7	0,1	2,0	5,84	5,85	-0,01
2004	3,6	0,9	-1,3	-0,4	6,43	6,24	0,19
2005	4,1	1,3	-0,3	0,4	6,15	6,38	-0,23
2006	3,4	2,0	0,7	1,2	6,05	6,87	-0,82
2007	1,9	1,0	0,1	0,5	5,90	7,40	-1,50
2008	-2,1	1,5	-1,5	-0,3	5,47	7,21	-1,74
2009	2,7	0,1	-2,7	-1,7	5,84	6,95	-1,11
2010	3,0	0,7	-0,4	0,2	5,54	6,30	-0,76
2011	2,9	-0,9	-1,4	-1,3	5,03	6,36	-1,33
2012	-1,3	0,2	-3,2	-1,7	4,97	6,81	-1,84
2013	-1,6	-1,0	-2,9	-2,1	5,05	6,76	-1,71
2014	0,7	-0,4	-1,8	-1,2	4,97	6,67	-1,70

Note: * Variazione rispetto all'anno precedente. - ** Escluso cancellazioni d'ufficio.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat e Movimprese.

la situazione cambia: mentre i consumi crollano, toccando i minimi nel 2008 e nel 2013, le quote di fatturato si redistribuiscono a netto favore della grande distribuzione. I tassi di mortalità delle imprese si impennano e si anima il dibattito sulla desertificazione commerciale. In realtà, sarebbe più opportuno parlare non di desertificazione ma di restringimento delle reti distributive, in quanto la densità dei punti vendita rispetto alla popolazione, pur calante, resta in Italia nettamente superiore agli altri Paesi europei. A ben guardare, manca inoltre una misurazione univoca del processo e il riferimento alla decrescita delle imprese – unico parametro considerato dalle associazioni di categoria – porta a trascurare le dinamiche dell’occupazione che si ripercuotono sul servizio e sul raggio di azione dei punti vendita ancora attivi.

Sul tema della desertificazione commerciale convergono almeno tre filoni di riflessione di interesse geografico. Nel primo ricadono gli studi che misurano l’impatto generato dall’apertura di una grande superficie di vendita sulla rete distributiva esistente, con una stima della probabilità di sopravvivenza delle imprese attive nelle diverse linee di business e localizzate a distanza variabile dal nuovo competitor. Quest’ultimo spinge molte imprese fuori dal mercato ma innesca, spesso, anche un processo di “distruzione creativa”, nel quale la chiusura di negozi direttamente concorrenti è controbilanciata dallo sviluppo di un’offerta di beni e servizi complementare a quella del nuovo arrivato (Paruchuri et al., 2009; Igami, 2011; Borraz et al., 2014). Al centro del secondo filone di studi c’è la ri-articolazione dei livelli gerarchici di offerta, conseguente alla svolta liberista nella regolamentazione del commercio. I lavori convergono sull’idea che ciò produca, a scala vasta, la ridefinizione dei rapporti fra centri urbani, con l’indebolimento dell’autonomia commerciale delle *small towns* e il loro “scivolamento” nell’orbita delle città medie e grandi (van Leeuwen e Rietveld, 2011; Powe, 2012). È isolabile infine un terzo filone di studi sul fenomeno del *food desert* in aree urbane e rurali che ha preso le mosse dalle riflessioni di Wrigley (2002). Quest’ampia letteratura costituisce un corpo separato rispetto al primo gruppo di studi citato, poiché non solo quantifica l’indebolimento della rete distributiva conseguente all’avanzata della grande distribuzione alimentare, ma lega a ciò problemi di equità sociale nell’accesso ad un cibo sano che coinvolgono soprattutto le fasce più deboli della popolazione (anziani, immigrati, soggetti poco mobili), per le quali è più difficoltoso usufruire delle grandi superfici di vendita collocate ai margini delle aree urbane. Gli studi richiama-

ti, in generale, mettono in evidenza la necessità di implementare politiche tese a favorire la resilienza delle imprese in un quadro di accresciuta concorrenza (Fernandes e Chamusca, 2014).

A partire da queste riflessioni, nei prossimi paragrafi verrà analizzato il processo di restringimento delle reti distributive in atto all’interno di sette aree metropolitane del Centro-Nord Italia nell’arco temporale 2001-2011, abbastanza ampio per cogliere gli effetti della liberalizzazione e in parte anche quelli della crisi economica. Non si tratta di un banale esercizio di contabilità: dopo i ripetuti interventi normativi per aprire i mercati alla concorrenza, è attorno a ragionamenti sulla struttura della rete distributiva che può essere imposta una rinnovata politica per il commercio, tesa a perseguire l’efficienza del settore ma anche ad evitare l’eccessiva rarefazione dei punti vendita che potrebbe compromettere la coesione territoriale e l’abitabilità dei luoghi.

Aree metropolitane, cuore della trasformazione del commercio

Per il loro ruolo di epicentri dell’armatura insediativa e di calamite delle grandi superfici di vendita, i contesti metropolitani rappresentano un osservatorio privilegiato per analizzare l’evoluzione della rete distributiva post-liberalizzazione (fra i primi studi: Paradisi, 2002)⁸. Dal punto di vista metodologico, occorre sgombrare il campo da equivoci: si assume la definizione normativa di Città metropolitana (Cm) contenuta nella “riforma Delrio” (l. 56/2014) che presuppone la coincidenza con il perimetro amministrativo provinciale, anche se ciò rappresenta una forzatura della reale estensione del fenomeno metropolitano (Bartaletti, 2009).

La normativa identifica sette Cm nell’Italia centro-settentrionale che mostrano una certa disomogeneità negli indici di densità della grande distribuzione rispetto alla popolazione (Tab. 2). Solo le Cm di Venezia, Milano e Bologna hanno indici elevati, con uno scarto rispetto al dato nazionale che si mantiene rilevante nel tempo, anche se fra 2001 e 2014 si manifesta in genere una crescita rallentata della grande distribuzione. Fra le restanti Cm, con valori di densità più contenuti, si osserva la stabilità di Torino (rispetto all’indice nazionale) e l’exploit di Genova che si affranca dalla posizione di coda occupata nel 2001. Diverse le situazioni di Firenze e Roma, dove nonostante gli iniziali bassi livelli di dotazione, lo sviluppo della grande distribuzione risulta frenato, con un conseguente



Tab. 2. Grande distribuzione organizzata (Gdo) nelle Città metropolitane del Centro-Nord Italia (2001-2014).

Città metropolitane	Gdo* - Mq. Superficie di vendita			Mq. Gdo/1.000 abitanti			
	2001	2014	N. Indice 2001=100	2001		Scostamento Italia = 100	
				2014	2001	2014	2001
Milano**	1.170.864	1.791.150	153	316,0	441,0	142	118
Torino	456.474	786.004	172	210,8	343,0	95	92
Genova	121.451	263.078	217	138,5	305,1	62	82
Venezia	259.893	485.411	187	321,0	565,6	145	152
Bologna	241.013	379.747	158	263,5	378,1	119	102
Firenze	177.912	260.862	147	190,6	257,7	86	69
Roma	670.842	915.490	136	181,1	210,8	82	57
Italia Centro-Nord	10.046.923	16.887.525	168	275,4	423,3	124	114
Totale Italia	12.646.696	22.634.732	179	221,9	372,3	100	100

Note: * Ipermercati, supermercati, minimercati (primo dato 2005), grandi magazzini e grandi superfici specializzate (primo dato 2002). - ** Compreso provincia di Monza e Brianza.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Osservatorio nazionale del commercio e Istat.

Tab. 3. Unità locali e addetti nel commercio al dettaglio nelle Città metropolitane del Centro-Nord Italia (1991-2011).

Città metropolitane	Unità locali (v. ass.)		Addetti (v. ass.)		Δ % Unità locali		Δ % Addetti	
	1991	2011	1991	2011	1991-2001		2001-2011	
					1991-2001	2001-2011	1991-2001	2001-2011
Milano*	51.715	35.083	139.947	135.233	-24,3	-10,4	-14,9	13,6
Capoluogo	24.017	14.523	65.705	56.824	-30,2	-13,3	-24,7	14,9
Torino	36.466	26.332	77.725	73.233	-19,5	-10,3	-14,2	9,8
Capoluogo	18.558	11.824	40.356	31.366	-25,9	-14,1	-25,6	4,4
Genova	17.058	11.042	37.320	31.463	-20,8	-18,2	-18,1	2,9
Capoluogo	11.784	7.428	26.019	22.137	-22,9	-18,2	-18,4	4,2
Venezia	13.671	10.926	32.619	34.958	-14,0	- 7,1	- 0,5	7,7
Capoluogo	5.428	4.180	15.026	14.516	-14,1	-10,4	- 0,9	-2,5
Bologna	13.988	9.799	33.673	32.929	-20,5	-11,9	- 9,1	7,6
Capoluogo	7.356	4.608	18.517	14.560	-25,0	-16,5	-19,8	-2,0
Firenze	16.772	12.050	38.955	37.808	-17,0	-13,4	- 9,6	7,4
Capoluogo	8.492	5.633	21.030	17.457	-18,8	-18,3	-13,4	-4,1
Roma	60.358	47.258	136.135	134.892	-17,0	- 5,7	-15,2	16,9
Capoluogo	43.652	32.787	103.942	98.126	-17,9	- 8,5	-17,0	13,7
Italia Centro-Nord	589.741	437.065	1.314.762	1.311.366	-18,2	- 9,4	-10,6	11,6
Totale Italia	937.535	715.047	1.913.442	1.902.843	-17,5	- 7,5	-12,3	13,5

Nota: * Compreso provincia di Monza e Brianza.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

allargamento del differenziale negativo sul dato nazionale. La tendenza si manifesta con più forza nella Cm di Roma, chiaro effetto di una normativa che si è distinta, nel quadro nazionale, per un alto grado di protezionismo⁹.

Per meglio analizzare la trasformazione della rete distributiva nelle Cm selezionate, è utile ampliare il periodo di osservazione agli anni '90, in modo da capire come la liberalizzazione abbia interagito con l'andamento delle unità locali e degli addetti. Il primo evidente processo è la riduzione delle unità locali che porta al diradamento del presidio commerciale (Tab. 3): come noto, questo è in stretta relazione con lo sviluppo della grande distribuzione che aumenta il grado di concentrazione dei mercati. La perdita delle unità

locali si manifesta ovunque e con continuità nel tempo, raggiungendo punte massime a Genova (-35,3% fra 1991 e 2011) e Milano (-32,2%). Più in dettaglio, gli aspetti degni di nota sono almeno tre. Anzitutto, la riduzione delle unità locali si manifesta con particolare intensità nelle Cm considerate: sia fra 1991 e 2001, sia nel decennio successivo, si osservano infatti variazioni negative in genere molto rilevanti a confronto con i dati nazionali. In secondo luogo, il restringimento delle reti distributive è continuo nel tempo, ma procede in misura più attenuata dopo la liberalizzazione, quando l'eliminazione di lacci e laccioli che imbrigliavano le iniziative imprenditoriali consente anche ai piccoli punti vendita un recupero della capacità di resilienza. È evidente infine

la maggior difficoltà incontrata dai capoluoghi metropolitani, interessati da una riduzione delle unità locali che si mantiene nel tempo su livelli più elevati rispetto ai comuni circostanti.

Una dinamica diversa coinvolge i posti di lavoro nel commercio (Tab. 3). È chiara la discontinuità indotta dalla liberalizzazione: da una fase di forte calo degli addetti, si passa ad una fase di crescita che riporta l'occupazione, nel 2011, quasi ai livelli di vent'anni prima. Trovano così conferma le evidenze degli studi sul rapporto fra intensità di regolazione del commercio e andamento dell'occupazione: contrariamente all'opinione corrente, che agisce da forte stimolo per introdurre restrizioni allo sviluppo della grande distribuzione, il libero ingresso nel mercato di quest'ultima porta con sé una crescita netta dei posti di lavoro (Bertrand e Kramarz, 2002; Viviano, 2008). Le Cm mostrano tuttavia maggiori difficoltà che si traducono in un forte calo degli addetti fra 1991 e 2001, cui fa seguito, con poche eccezioni, una ripresa più contenuta rispetto al trend nazionale. Ricorrendo alla macro-opposizione fra città centrali e altri comuni è chiaro come siano soprattutto le prime ad essere sottoposte alle maggiori tensioni. Le micro-unità locali (fino a due addetti) sono la parte più sensibile della rete distributiva: perdono addetti ininterrottamente e in misura rilevante, specie all'interno dei capoluoghi metropolitani. Nel 1991 esse concentravano quasi la metà dell'oc-

cupazione totale¹⁰ ma nel 2011 il valore è sceso a o a $\frac{1}{4}$, ad indicare una ristrutturazione profonda delle reti distributive. Un ulteriore aspetto rilevante è la ricomposizione dei rapporti di lavoro in direzione dell'occupazione dipendente; già nel 1991 ben presente nelle Cm (con valori compresi fra il 32,4% degli addetti totali a Torino e il 45,2% a Milano), essa cresce fino a diventare nettamente prevalente, raggiungendo la quota massima nell'area milanese (70,6% nel 2011).

Traiettorie evolutive molteplici

Quali processi di trasformazione attraversano le reti distributive dei singoli comuni metropolitani? Considerando congiuntamente l'andamento delle unità locali e degli addetti nel periodo 2001-2011, sono riconoscibili tre principali traiettorie evolutive (Tab. 4):

- *traiettoria A di indebolimento*, in presenza di una variazione negativa di entrambe le variabili considerate;
- *traiettoria B di riqualificazione*, quando al calo delle unità locali si associa un aumento degli addetti che produce l'innalzamento della dimensione media dei punti vendita;
- *traiettoria C di espansione*, in presenza di una crescita di unità locali e addetti.

In aggiunta, si possono trovare tre ulteriori

Tab. 4. Traiettorie evolutive del commercio al dettaglio nelle Città metropolitane del Centro-Nord Italia (2001-2011).

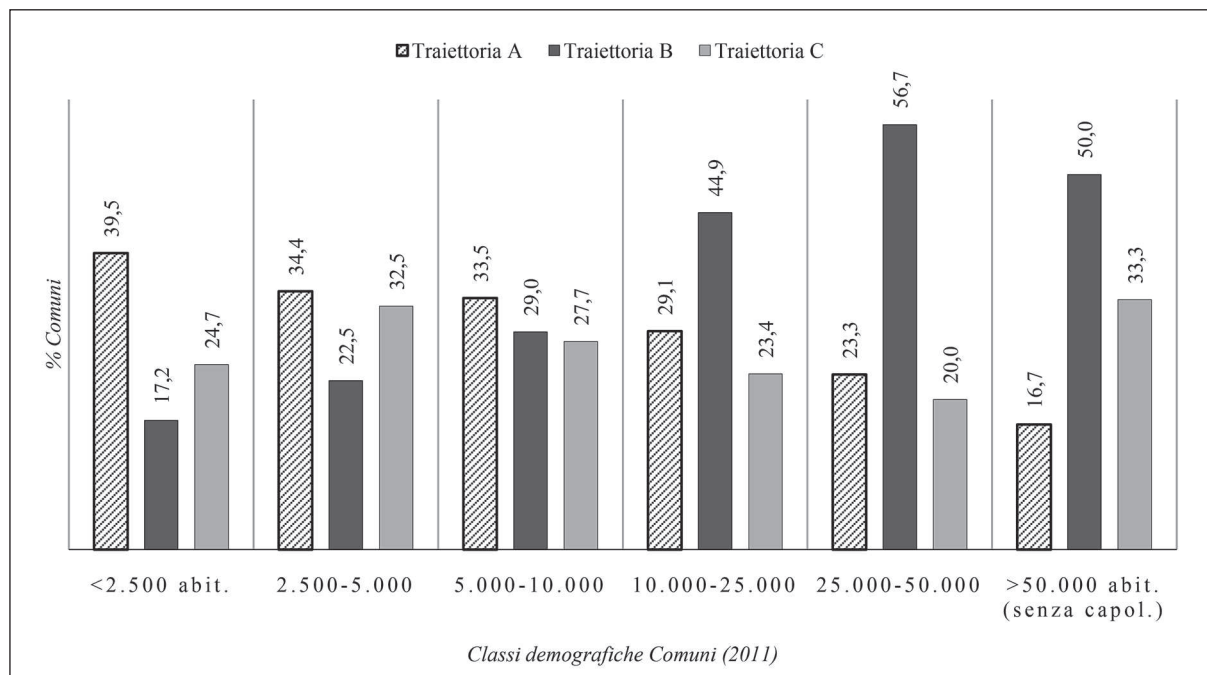
Città metropolitana	Totale	Traiett. A		Traiett. B	Traiett. C	Traiett. D	Traiett. E	Traiett. F
		U. locali -; Addetti -	In reti rade**					
<i>Comuni, valori ass.</i>								
Milano*	188	75	56	56	47	10	0	0
Torino	315	105	54	74	86	40	5	5
Genova	67	38	26	16	8	5	0	0
Venezia	44	10	6	17	15	2	0	0
Bologna	60	12	4	26	17	5	0	0
Firenze	44	14	11	23	7	0	0	0
Roma	121	42	21	33	38	7	1	0
Totale	839	296	178	245	218	69	6	5
<i>Comuni, valori %</i>								
Milano*	100,0	39,9	29,8	29,8	25,0	5,3	0,0	0,0
Torino	100,0	33,3	17,1	23,5	27,3	12,7	1,6	1,6
Genova	100,0	56,7	38,8	23,9	11,9	7,5	0,0	0,0
Venezia	100,0	22,7	13,6	38,6	34,1	4,5	0,0	0,0
Bologna	100,0	20,0	6,7	43,3	28,3	8,3	0,0	0,0
Firenze	100,0	31,8	25,0	52,3	15,9	0,0	0,0	0,0
Roma	100,0	34,7	17,4	27,3	31,4	5,8	0,8	0,0
Totale	100,0	35,3	21,2	29,2	26,0	8,2	0,7	0,6

Nota: * Compreso provincia di Monza e Brianza. - ** Unità locali/1.000 abitanti inferiore alla media della Città metropolitana.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.



Fig. 2. Traiettorie A, B e C per classi demografiche dei comuni metropolitani del Centro-Nord Italia (2001-2011), val. %.



Fonte. Nostre elaborazioni su dati Istat.

situazioni (minoritarie): una rete distributiva stabile nel tempo (traiettorie D), una rete che si distrugge per la totale perdita dei punti vendita (E), oppure una rete assente già all’inizio del periodo di osservazione (F).

Le forti pressioni alle quali sono sottoposte le realtà metropolitane risaltano nell’elevata presenza della traiettoria A, quella più problematica perché indica l’agire, fra 2001 e 2011, di processi di vera e propria destrutturazione delle reti distributive (Tab. 4). Questa traiettoria caratterizza ben il 35,3% dei comuni metropolitani dell’Italia centro-settentrionale e si estende anche ad alcuni capoluoghi (Venezia, Bologna, Firenze). Se si scende nel dettaglio delle singole Cm, è evidente come la traiettoria A sia prevalente nei casi di Genova, Milano, Roma e Torino. Molto critica la situazione di Genova, dove essa coinvolge addirittura il 56,7% dei comuni. Nelle restanti Cm prevale la traiettoria B, indice di una maggior resilienza delle reti distributive, a volte (Venezia, Bologna) associata ad una buona presenza della traiettoria C.

Le traiettorie individuate assumono una valenza diversa a seconda della densità della rete commerciale dei vari comuni, desunta dalla numerosità dei punti vendita rispetto alla popolazione. La situazione è particolarmente critica quando la traiettoria A è attiva in reti rade, cioè con una

densità inferiore al dato medio della Cm. In tal caso, il commercio si contrae laddove il presidio è già più rarefatto, ad indicare un processo di indebolimento cumulativo – e in prospettiva una vera e propria desertificazione commerciale – che raggiunge punte massime nelle Cm di Genova e Milano (Tab. 4).

Un ulteriore aspetto su cui vale la pena soffermarsi riguarda lo stretto legame fra le traiettorie individuate e la dimensione demografica dei centri urbani (Fig. 2). A livello complessivo, la traiettoria A mostra una frequenza via via decrescente all’aumentare della taglia dimensionale delle città, mentre la traiettoria B ha un comportamento opposto e si polarizza nei centri maggiori. Solo la traiettoria C – peraltro meno presente rispetto alle precedenti – mostra una distribuzione più irregolare, forse più sensibile a fenomeni di sviluppo locale che richiamano nuovi punti vendita¹¹. Questi dati sono molto interessanti: quel processo di indebolimento delle *small towns*, spesso osservato nelle realtà non metropolitane, è attivo anche in queste ultime. Mettendo a fuoco la situazione delle singole Cm emergono alcune anomalie. La più significativa è quella di Genova, dove la traiettoria A non si polarizza nei comuni minori – largamente caratterizzanti l’armatura urbana¹² – ma si estende in misura rilevante anche a quelli di maggiori dimensioni. L’immagine

è chiara: una crisi diffusa del commercio, con il 68% della popolazione che risiede in realtà incanalate lungo la traiettoria A. Ne consegue un'ardua sfida per le politiche, tenuto conto anche della fragilità del territorio che ostacola la mobilità e dell'alto tasso di invecchiamento della popolazione¹³.

Quali considerazioni sono possibili alla luce della distribuzione territoriale delle traiettorie individuate all'interno delle singole Cm? Di fronte al mosaico delle traiettorie, almeno a prima vista, si resta disorientati. Non emerge un principio guida forte e ciò riflette l'intreccio locale fra processi socio-economici e politiche di sviluppo che richiederebbe di ragionare caso per caso. Tuttavia possono essere fatte alcune osservazioni generali. Soffermandosi sulla traiettoria A, è evidente come essa tenda a seguire una logica centro/periferia: molto presente nelle fasce esterne delle Cm, diventa sporadica in prossimità dei capoluoghi, dove le reti distributive attraversano più diffusamente processi di ristrutturazione (traiettoria B), quando non di vera e propria espansione (traiettoria C). Il gradiente centro/periferia, molto evidente nelle Cm di Torino e Roma, si intravede anche nelle realtà dove la traiettoria A ha una minor incidenza (Bologna, Firenze). La ri-articolazione delle reti distributive sembra accentuare la dipendenza delle fasce più esterne dai "noccioli" metropolitani (capoluoghi e comuni adiacenti). Questo disegno ricorda come il commercio sia un attivo agente di quel processo di metropolizzazione del territorio che complica e dilata le trame di relazione fra i centri abitati.

Due situazioni particolari, da trattare a parte, sono quelle di Genova e Milano. Nel primo caso, la contrapposizione fra costa ed entroterra, rilevabile rispetto a molte altre variabili, non si manifesta in quanto la traiettoria A coinvolge diffusamente entrambi i sistemi territoriali. È un'ulteriore conferma della crisi diffusa che attanaglia il commercio e che non risparmia neppure i comuni a ridosso del capoluogo, altrove più resilienti. Per arginare il problema, negli anni recenti, sono state messe in campo misure specifiche (patti d'area, linee di finanziamento per i comuni minori), ma i risultati restano incerti. Nel caso di Milano, le traiettorie A e B si mescolano in egual misura nelle diverse fasce territoriali, rendendo irricognoscibile il gradiente centro/periferia. Ciò risente dell'alto grado di diffusione delle grandi superfici di vendita, presenti nel 42,6% dei comuni: una peculiarità rispetto alle altre Cm, dove queste strutture sono "annodate" sui capoluoghi (Roma, Genova) o sui comuni di prima corona (Torino, Firenze,

Bologna, Venezia). Conta, in questo assetto più disperso, l'orientamento liberista di lungo corso dei *policy makers*, ma conta anche quel *continuum* produzione-vendita che, soprattutto nel distretto del mobile della Brianza milanese, ha esasperato il fenomeno delle strade-mercato.

Da ultimo è evidente come i comuni con maggiori difficoltà (traiettoria A) tendano ad agglomerarsi (una valle, un'area interclusa fra assi viari...). Si dovrebbe tener conto di questo disegno nel prefigurare politiche a sostegno del commercio. Se le situazioni di crisi non sono distribuite puntualmente, potrebbero essere implementate politiche d'area, tanto più efficaci quanto più attente alle relazioni fra centri urbani e a valorizzare il ruolo strategico del commercio rispetto a temi di più ampia portata, in grado di catalizzare ingenti finanziamenti (si pensi ad esempio, per Genova, al rilancio delle aree interne).

Conclusioni

Il restringimento delle reti distributive, pur caratterizzando tutte le Cm considerate, si manifesta in forme più gravi a Genova, Milano e Roma, a causa della maggior incidenza della traiettoria A che indica un declino del commercio in termini di unità locali e addetti. Il rapporto con lo sviluppo della grande distribuzione è complesso, non univoco: conta una presenza intensa e diffusa (Milano), oppure una crescita recente, più o meno forte, ancorché polarizzata sui capoluoghi e capace di disarticolare le reti distributive a lunga distanza, specie se la trama urbana è caratterizzata da piccoli centri abitati (Genova, Roma).

Privilegiando un approccio quantitativo, sono state individuate sensibili differenze fra i contesti metropolitani nella capacità di tenuta del commercio. Sono indispensabili, tuttavia, esplorazioni di maggior dettaglio per mettere a fuoco l'intreccio fra i fattori che alimentano la resilienza dei punti vendita. Fattori sicuramente variegati, legati all'abilità dei singoli imprenditori, ma anche ai caratteri dei contesti locali e alle politiche attivate a favore del sistema distributivo.

Di fronte a un processo di liberalizzazione del commercio che non si può ostacolare – anche per i forti richiami dell'Ue in tal senso – occorre perseguire un equilibrio fra piccoli punti vendita e grandi superfici, per non compromettere l'abitabilità dei luoghi. Anche se non è facile, bisogna temperare ragioni economiche e territoriali. Le nascenti Cm, con compiti potenziati rispetto alle vecchie province nei campi dello sviluppo



economico e territoriale, potrebbero assumere un ruolo importante per realizzare questo obiettivo, bilanciando le istanze provenienti dagli enti locali. Questi ultimi sono destinati ad avere un peso crescente nel governo del commercio e ne potrebbero approfittare per favorire od ostacolare la concorrenza.

Bibliografia

- Agcm-Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia*, Roma, 2007.
- Agcm-Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza*, Roma, 1993.
- Bartaletti F., *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo. Il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.
- Bertrand M., Kramarz F., "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4), pp. 1369-1414.
- Borraz F., Dubra J., Ferrés D., Zipitúa L., *Supermarket Entry and the Survival of Small Stores*, in «Review of Industrial Organization», 2014, 44(1), pp. 73-93.
- Buccirosi P., *La (mancata) liberalizzazione della distribuzione commerciale*, in Pammolli F., Cambini C., Giannaccari A. (a cura di), *op. cit.*, 2007, pp. 377-407.
- Bullado E., *Trent'anni di politica commerciale in Italia. Dalla pianificazione commerciale alla pianificazione urbanistica*, in «Rivista geografica italiana», 2002, 3, pp. 441-477.
- Cirelli C., *La città e il commercio*, in Cirelli C. (a cura di), *Gli spazi del commercio nei processi di trasformazione urbana*, Bologna, Patron, 2007, pp. 19-25.
- Danesi S., *Occasione commercio. Il commercio come fattore strategico per lo sviluppo del territorio e dell'occupazione*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Fernandes J.R., Chamusca P., *Urban policies, planning and retail resilience*, in «Cities», 2014, 36, pp. 170-177.
- Guy C.M., *Controlling New Retail Spaces: The Impress of Planning Policies in Western Europe*, in «Urban Studies», 1998, 35(5-6), pp. 953-979.
- Igami M., *Does Big Drive Out Small? Entry, Exit, and Differentiation in the Supermarket Industry*, in «Review of Industrial Organization», 2011, 38(1), pp. 1-21.
- Isae-Istituto di studi e analisi economica, *La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica*, in «Rapporto trimestrale. Priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità», Roma, 2002, pp. 181-235.
- Korthals Altes W.K., *Freedom of Establishment Versus Retail Planning: The European Case*, in «European Planning Studies», 2016, 24(1), pp. 163-180.
- Pammolli F., Cambini C., Giannaccari A. (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007.
- Paradisi D. (a cura di), *Rapporto sulla riforma del commercio nei comuni metropolitani*, Ministero delle attività produttive e Anci, Roma, 2002.
- Paruchuri S., Baum J.A.C., Potere D., *The Wal-Mart Effect: Wave of Destruction or Creative Destruction?*, in «Economic Geography», 2009, 85(2), pp. 209-236.
- Pera A., Cecchini M., *La rivoluzione incompiuta. 25 anni di Antitrust in Italia*, Roma, Fazi, 2015.
- Powe N.A., *Small Town Vitality and Viability: Learning from Experiences in the North East of England*, in «Environment and Planning A», 2012, 44(9), pp. 2225-2239.
- Ravazzoni R. (a cura di), *Liberare la concorrenza. Lo stato dell'arte delle liberalizzazioni nel terziario in Italia*, Milano, Egea, 2010.
- Schivardi F., Viviano E., *Entry Barriers in Retail Trade*, in «The Economic Journal», 2011, 121(551), 145-170.
- Sileoni S., *La liberalizzazione del commercio come indice di libertà delle città*, in Moroni S. (a cura di), *La città rende liberi. Riformare le istituzioni locali*, Torino, Ibl, 2012, pp. 97-128.
- Traina D.M., *Disciplina del commercio, programmazione e urbanistica*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2011, 2-3, pp. 119-139.
- van Leeuwen E.S., Rietveld P., *Spatial Consumer Behaviour in Small and Medium-sized Towns*, in «Regional Studies», 2011, 45(8), pp. 1107-1119.
- Ventura M., *La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle Regioni italiane: un tentativo di analisi economica*, in «Le istituzioni del federalismo», 2005, 2, pp. 395-431.
- Viviano E. (a cura di), *La grande distribuzione organizzata e l'industria alimentare in Italia*, in «Questioni di economia e finanza», Banca d'Italia, 2012, 119.
- Viviano E., *Entry Regulations and Labour Market Outcomes: Evidence from the Italian Retail Trade Sector*, in «Labour Economic», 2008, 15(6), pp. 1200-1222.
- Wrigley N., *"Food Deserts" in British Cities: Policy Context and Research Priorities*, in «Urban Studies», 2002, 39(11), pp. 2029-2040.

Note

¹ L'indice, elaborato fin dal 1995 da Heritage Foundation e Wall Street Journal, considera il sistema legale, il ruolo del governo nell'economia, l'efficienza regolativa e l'apertura al mercato. Nel 2015, l'Italia è 80a a livello mondiale e 34a fra i 43 paesi europei.

² Per le medie strutture di vendita l'autorizzazione è comunale; per le grandi strutture di vendita è rilasciata nell'ambito di una *Conferenza dei servizi* cui partecipano Regione, Provincia e Comune.

³ L'indice considera barriere all'entrata, restrizioni operative e controllo dei prezzi; per l'Italia, fra 1998 e 2013, l'indice aggregato passa da 4,34 a 3,15.

⁴ Conta anche la natura di provvedimento-delega che lascia molta discrezionalità alle Regioni.

⁵ Ad esempio: il divieto all'apertura di grandi superfici di vendita in comuni al di sotto di una certa soglia demografica e l'incentivo all'aggregazione di strutture esistenti piuttosto che all'ingresso di nuovi operatori.

⁶ Come si evince nel parere del Cnel alla Camera dei Deputati su "Regolamentazione delle aperture degli esercizi commerciali" (15/5/2014), la situazione è paragonabile solo alla Svezia e alla Repubblica Ceca; altrove sono previsti limiti alle aperture festive e domenicali, a volte (Regno Unito) con norme differenti per piccole e grandi operatori.

⁷ Ad esempio, nelle norme regionali del Piemonte si fa riferimento ad una soglia minima di esercizi commerciali, mentre in Lombardia si tiene conto dell'equivalenza fra piccoli punti vendita e strutture di maggiori dimensioni, individuando differenti livelli di criticità della rete distributiva.

⁸ Le aree metropolitane sono inoltre uno degli ambiti territoriali rispetto ai quali le Regioni devono fissare indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali.

⁹ Il Lazio è in prima posizione nella graduatoria Isae (2002) per grado di resistenza all'attuazione del "Decreto Bersani"; l'Agcm (2007) suddivide le regioni per grado di concorrenza alto, medio e basso, collocando il Lazio nell'ultima categoria.



¹⁰ Ad eccezione della Cm di Milano (39,7%).

¹¹ I comuni in traiettoria C registrano, fra 2001 e 2011, una crescita della popolazione pari al 17,6%, nettamente superiore al totale dei comuni metropolitani considerati, pari al 5,0% (dati Istat).

¹² Nel 2011, il 46,3% dei comuni ha meno di 2.500 abitanti;

un'alta incidenza dei piccoli comuni caratterizza anche le Cm di Roma (39,7%) e Torino (61,9%) (dati Istat).

¹³ Nel 2014, l'indice di vecchiaia (rapporto % fra la popolazione > 65 anni e quella < 14 anni) è pari a 239,7: è il valore più alto fra le Cm considerate, superiore anche al dato nazionale, pari a 154,1 (dati Istat).

