

Uno sviluppo sostenibile del commercio

Il presente documento intende sintetizzare **le linee strategiche** che hanno portato alla definizione dei nuovi criteri per il rilascio delle autorizzazioni per grandi strutture di vendita nella regione Puglia.

La situazione

Gli stati generali del commercio: la necessità di una riforma organica del commercio

Gli stati generali del commercio hanno fatto emergere, tra le altre cose, la necessità di una riforma profonda della programmazione commerciale.

A questo riguardo sono stati suggeriti alcuni spunti operativi:

- Evitare la realizzazione di grandi strutture commerciali isolate e avulse dagli ambiti urbani
- Favorire strutture commerciali di media dimensione integrate nel contesto urbano;
- Tener conto dell'evoluzione del quadro normativo regionale, nazionale e comunitario, ma mantenendo un controllo sul territorio.

La crisi dei consumi

La crisi di questi ultimi tre anni ha portato a una notevole diminuzione dei consumi che ha colpito anche le grandi strutture di vendita soprattutto nel comparto alimentare, come si può desumere da alcuni segnali evidenti:

- l'abbandono della Puglia da parte di uno dei maggiori gruppi mondiali quale Carrefour;
- i risultati economici negativi di altri operatori presenti;
- i ritardi nell'attuazione di alcuni progetti di grandi centri commerciali (circa mq. 50.000 di superficie vendita) già autorizzati con la precedente programmazione.

I principi della nuova programmazione

La Puglia raramente ha vissuto uno sviluppo ordinato degli insediamenti commerciali, più spesso si è assistito a iniziative commerciali estemporanee che sono state autorizzate ad hoc o a seguito di percorsi normativi tormentati e a lunghi contenziosi, soprattutto alla fine degli anni '90.

La **programmazione commerciale tradizionale**, che si basa sulla ricerca di un "equilibrio" fra lo sviluppo della grande distribuzione e le altre forme distributive, è **oggi inadeguata** per due motivi:

1. Il mutamento del quadro economico
2. Il mutamento del quadro normativo.

1. Il mutamento del quadro economico

Si tratta di un cambiamento non solo quantitativo (con consumi in calo l'impatto di nuove strutture sul tessuto distributivo è più rilevante), ma anche e forse, **soprattutto qualitativo**, caratterizzato da:

- a. Maggiore consapevolezza dei consumatori in termini di: attenzione ai prezzi ed al rapporto fra prezzi e qualità dei prodotti, anche utilizzando nuovi canali di informazione (internet);
- b. Ricerca di prodotti a minore impatto ambientale dello sviluppo:
 - i. Acquisto di prodotti meno inquinanti,
 - ii. Valorizzazione di produzioni locali e biologiche
 - iii. Valorizzazione di prodotti che portino al risparmio di energia/riduzione dei rifiuti;
 - iv. Minori spostamenti con mezzi privati
- c. attenzione alla quantità e alla qualità del tempo dedicato agli acquisti, con una rivalutazione delle strutture di prossimità, magari discount, rispetto ai grandi ipermercati.

2. Il mutamento del quadro normativo

Negli ultimi anni si sono susseguiti una serie di provvedimenti che hanno profondamente modificato il quadro normativo. Il più organico e significativo è stato il recepimento della direttiva “Bolkestein”, in seguito ulteriormente integrato da provvedimenti “di principio” inseriti nelle manovre di Agosto e negli articoli 31 e 34 della “legge Monti”.

Queste ultime normative, che non cancellano la legge di conversione della direttiva europea, hanno per quanto riguarda le grandi strutture di vendita, rafforzato e chiarito alcuni principi già esistenti.

L’autorizzazione di grandi strutture oggi vuol dire:

- **Non più vincoli numerici basati sull’equilibrio economico o sulla capienza del mercato;**
- Parità di trattamento fra gli operatori, soprattutto nell’accesso a risorse scarse come le localizzazioni commerciali;
- Vincoli alle aperture vanno adeguatamente argomentati, solo per **motivi imperativi di interesse generale** come ad esempio:
 - o Tutela dei consumatori e l’equità delle transazioni commerciali;
 - o Tutela dell’ambiente;
 - o Tutela dell’ambiente urbano;
 - o Obiettivi di politica sociale e culturale.

I nuovi criteri: per uno sviluppo sostenibile del commercio

La regione Puglia ha deciso di basare il rilascio di nuove autorizzazioni per grandi strutture di vendita sulla sostenibilità della struttura da un punto di vista ambientale e urbanistico, favorendo gli insediamenti che vanno incontro alle esigenze dei consumatori, nel rispetto del principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, individuando e tenendo conto delle esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario.

In questo scenario normativo, la regione Puglia è forse la prima in Italia che adotta un atto di programmazione del tutto innovativo mettendo in pratica i nuovi principi.

Cosa significa in concreto? :

- In negativo:
 - o Tener conto dell'impatto delle "grandi" strutture periferiche che generano traffico, eccessiva mobilità soprattutto se destinate ad una frequenza elevata (alimentari)
 - o fare in modo che le strutture limitino il loro impatto sull'ambiente, dotandosi di adeguate infrastrutture (parcheggi, viabilità), introducendo misure di limitazione dei consumi (elettrici, acqua ecc.)

- in positivo:
 - o favorire strutture commerciali che aiutino la riqualificazione del tessuto urbano;
 - o favorire l'evolvere di aggregazioni esistenti verso un minore impatto sul territorio;
 - o favorire strutture raggiungibili anche a piedi o con mezzi pubblici;
 - o favorire strutture commerciali integrate con altre funzioni urbane.

In sintesi ridurre l'impatto delle strutture commerciali sul territorio, tenendo conto delle esternalità negative generate dall'insediamento commerciale.

Come si traducono questi principi nella normativa?

Occorre in primo luogo tener presente che le grandi strutture sono comunque "naturalmente" condizionate da molti fattori: in primis la imperfetta mobilità dei consumatori, che circoscrive il mercato effettivo, in secondo luogo dai vincoli localizzativi di natura urbanistica e infrastrutturale. Se i primi sono demandati alla libera valutazione degli operatori, i secondi derivano invece da scelte pubbliche dirette (vincoli urbanistici) o indirette (presenza o assenza di strade o altre infrastrutture). Pertanto una funzione di valutazione, da parte dell'ente pubblico appare non solo auspicabile, ma in qualche modo inevitabile, così come la identificazione di quelli che sono i fattori da tenere in particolare considerazione in relazione alla situazione locale.

Si tratta di utilizzare un sistema di valutazione trasparente e non legato a logiche di restrizione dell'accesso ai mercati o di riduzione della concorrenza.

I principi che sono stati enunciati nelle pagine precedenti vengono resi operativi attraverso l'individuazione di **indicatori** su cui si baseranno in concreto le attività di valutazione della conferenza dei servizi.

Gli indicatori scelti rispondono ai seguenti requisiti:

- devono misurare aspetti rilevanti dell'insediamento proposto rispetto agli obiettivi di legge e di impatto della struttura;
- non devono essere in contrasto con la normativa vigente, limitando la libertà economica degli operatori oltre quanto previsto dalla vigente normativa europea e nazionale ed in particolare non possono prevedere limitazioni numeriche preventive dirette o indirette legate alla presenza di un determinato bacino di mercato o di utenza (residenti) o alla presenza/assenza di concorrenza;
- devono essere chiaramente definiti e misurabili per evitare scelte discrezionali, arbitrarie o contenziosi da parte degli attori del processo autorizzativo;
- devono essere poco onerosi da produrre per il proponente, per questo motivo si sono privilegiati indicatori legati alla presenza di elementi già desumibili dalla domanda di autorizzazione della struttura così come previsto dalla normativa vigente;
- deve essere chiaro il peso che ciascun fattore ha nella valutazione complessiva dell'insediamento, tale valutazione è ovviamente conseguente agli obiettivi della regione;
- devono poter essere applicate, sia pure con le dovute specificità, a nuove strutture o per l'ampliamento o la trasformazione di strutture esistenti, evitando disparità di trattamento fra operatori.

Per evitare improprie compensazioni fra aspetti diversi gli indicatori sono stati individuati in tre parametri che misurano le principali dimensioni dell'impatto di una struttura commerciale:

- **valutazione dell'Impatto sul servizio all'utenza;**
- **valutazione dell'impatto sul territorio;**
- **valutazione dell'impatto ambientale.**

L'applicazione dei criteri di cui sopra ha portato all'esclusione di indicatori complessi, ognuno dei quali chiamato a valutare un parametro, in favore di una pluralità di indicatori semplici sommando i quali si possa valutare l'impatto complessivo della struttura.

Per ogni parametro è stata definita una soglia di ammissibilità, superando la quale l'insediamento si considera compatibile e l'autorizzazione rilasciabile. **La compatibilità complessiva di un intervento è data dal superamento della soglia in ciascuna delle aree individuate.**

I primi due parametri sono composti da cinque indicatori ciascuno, nessuno dei quali supera il 30% del punteggio massimo conseguibile per il parametro. Nessun indicatore ha quindi, da solo, un valore determinante per il raggiungimento della soglia che è quindi sempre dovuto alla presenza di valori positivi in più indicatori.

Il terzo parametro è composto da soli due indicatori, ma il secondo si suddivide in 5 livelli, ognuno dei quali oggetto di valutazione autonoma e quindi, anche per questo parametro, nessun fattore risulta da solo determinante.

Per quanto riguarda i punteggi assegnati ai diversi indicatori questi non hanno un valore in sé, ma rispecchiano la valutazione del peso di quella variabile nella valutazione complessiva del progetto. In molti casi sono indicatori che esprimono la preferenza per alcune soluzioni, considerate meno impattanti, piuttosto che per altre, in altri casi si valutano positivamente l'inserimento nel progetto di alcune soluzioni (ad es. parcheggi multipiano o piste ciclabili) che migliorano l'impatto della struttura.

Punteggi elevati individuano situazioni con impatti limitati, mentre punteggi bassi o nulli vengono assegnati a soluzioni che, sotto l'aspetto specifico, non sono da considerarsi ottimali.

Il superamento della soglia dipende molto, oltre che dalla collocazione del progetto, dalla sua qualità ed in particolare dalla ricchezza della dotazione infrastrutturale, presente o realizzata ad hoc dal proponente, dell'area e del progetto.