ORIENTAMENTI
PER UNA ATTIVITA' DI COORDINAMENTO
DEI PIANI DI ADEGUAMENTO COMUNALI,
AI SENSI DELLA LEGGE 426

ires

ORIENTAMENTI
PER UNA ATTIVITA' DI COORDINAMENTO
DEI PIANI DI ADEGUAMENTO COMUNALI,
AI SENSI DELLA LEGGE 426

maggio 1974

ires

I N D I C E

a cura del dr. Franco Sanlorenzo

ORIENTAMENTI PER UNA ATTIVITA' DI COORDINAMENTO DEI PIANI DI ADEGUAMENTO COMUNALI, AI SENSI DELLA LEGGE 426

1. Tendenze e prospettive del settore commerciale e delle attività terziarie nella politica di sviluppo regionale

Come è noto, la struttura, il ruolo ed il livello di efficienza con cui si è configurato il settore commerciale sono strettamente interrelati con il modello di sviluppo che ha caratterizzato il sistema socio-economico regionale.

E' altresì noto che tale sviluppo è stato guidato dal peso che ha assunto il settore industriale nella economia regionale con tutte le implicazioni (anche negative)che ciò ha comportato in termini di esodo agricolo, immigrazione, inurbamento, modelli di consumo, congestione, livelli di reddito ecc..

Alcuni degli effetti collaterali, prodotti dal processo di industrializzazione della regione, non organizzati da una coerente politica di piano, hanno posto le premesse per il moltiplicarsi di iniziative di intermediazione che hanno svolto preminentemente la funzione di valvola di assorbimento delle tensioni ricorrenti sul mercato del lavoro, sfruttando i margini creati dai redditi crescenti.

Tali iniziative hanno portato ad un progressivo aumento del grado di terziarizzazione dell'economia che si è realizzato ad opera del cosiddetto "terziario povero", vale a dire il commercio tradizionale e la burocrazia pubblica.

Per quanto i modelli di sviluppo dei vari paesi non siano facilmente generalizzabili, il meccanismo di terziarizzazione dei paesi in via di sviluppo ha ripetuto dei modelli assai assimilabili all'esperienza piemontese ; è stato infatti sottolineato che quando nelle prime fasi dello sviluppo industriale, si accompagnano fenomeni migratori piuttosto intensi dalle zone rurali alla città, molto facilmente si dà origine ad un eccesso di offerta di lavoro, rispetto alla capacità di assorbimento da parte del settore industriale (1).

Appare naturale che, in tale situazione, la forza lavoro non occupata, tenda a collocarsi nei settori dove "entry barries are very low", vale a dire nelle attività commerciali ed in particolar modo nel commercio al dettaglio (2).

Nella situazione piemontese tali tendenze sono state ampiamente sollecitate dal forte ritardo nella ristrutturazione dell'economia agricola (che ha determinato un intenso esodo di manodopera con conseguente spinta all'inurbamento) e da una netta disparità nella distribuzione dei redditi fra le diverse aree regionali, e rispetto alle altre zone meno industrializzate del paese (che ha spinto oltre misura ed in modo disorganico il processo immigratorio).

---

(1) - Cfr.: R.H. Holton, Marketing structure and Economic Development, "Quarterly journal, August, 1953.

(2) - Cfr. Norman L. Collins: "Impact of Economic grow upon the structure of the italian distributive sector". - Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie, università di Napoli, 1972.

Quindi nella fase iniziale dello sviluppo industriale dell'economia piemontese che ha interessato gli anni cinquanta, ha prevalso un processo "estensivo" di terziarizzazione (labour intensive) che è stato sollecitato soprattutto da problemi di tipo occupazionale.

E' interessante osservare che tale periodo coincide con una spiccata caratterizzazione in senso commerciale del settore terziario, attuatasi soprattutto ad opera dell'apparato distributivo al dettaglio il quale, fra il '51 ed il '61, ha assorbito ben 44.000 occupati pari a quasi il 30% dei nuovi posti di lavoro totali del periodo (1).

Tale processo, come già ipotizzato dal Leibeinstein(2), ha portato ad una maggior complessificazione della attività produttiva col risultato di aumentare ulteriormente i servizi di intermediazione di mercato.

Nel decennio successivo in cui si è attuato un maggior consolidamento del settore industriale, il processo di terziarizzazione, pur giocando ancora in buona misura un ruolo di stabilizzazione

---

(1) - Cfr.: Rapporto preliminare dell'IRES per il Piano di sviluppo del Piemonte 1970-'75 - Maggio 1972 pag. 64.
Tra il 1951 ed il 1961 l'occupazione del commercio tradizionale è passata da 94.370 a 138.000 addetti circa.

- Cfr.: H.Leibeinstein: "Economic Backwardness and Economic Growth, New-York 1958.

e assorbimento del mercato del lavoro (1), è stato sollecitato soprattutto dall'aumentato livello dei consumi e dalla tendenza del settore industriale ad una produzione più specializzata e diversificata.

Anche in questi ultimi anni l'occupazione nelle attività commerciali è ulteriormente aumentata, tanto da rappresentare - al 1973 - ancora più del 42% dell'occupazione totale del terziario, seguito dal settore pubblico con circa il 25%, dai trasporti e dal credito con -rispettivamente il 13%- ed il 20% circa del terziario nel complesso.

In conclusione quindi l'attività terziaria in Regione, tra il 1951 e il 1973, si è sviluppata sotto la spinta prevalente del settore distributivo e del settore pubblico, peraltro ad un bassissimo livello medio di organizzazione e di efficienza.

---

(1) Differenze assolute di occupazione

	1951-1961	1961-1963	1963-1965	1965-1971	1971-1973
Agricoltura	- 171.611	- 12.000	- 33.000	- 78.000	- 13.700
Industria	+ 232.709	+ 57.931	- 26.631	+ 49.846	+ 854
Terziario	+ 100.894	+ 26.029	- 14.900	+ 42.000	+ 11.190
Occ. Totale	+ 161.992	+ 71.960	- 44.731	+ 13.846	- 1.740

Come è stato più volte sottolineato negli studi per il piano regionale, il ritardo nell'approntare una politica di riorganizzazione del settore (soprattutto per quanto concerne l'assetto del comparto distributivo, la riforma della pubblica amministrazione, il piano dei trasporti) permette il persistere ed il sorgere di meccanismi di intermediazione sia pubblici che privati che si sostengono mediante sollecitazioni al rialzo della spirale dei prezzi con gravi effetti sulla situazione economica generale (1).

Non solo ma il deterioramento del terziario, in quanto settore fortemente inflazionante, risiede anche nel più recente tentativo da parte degli operatori economici, sia agricoli che industriali, di cercare nel settore dei servizi un più ampio spazio per investimenti ad alto reddito; infatti l'abbassamento dei margini di profitto, nelle attività primarie e secondarie, per effetto soprattutto della dinamica crescente dei costi interni, tende a spostare le iniziative economico-finanziarie verso alcuni comparti del settore terziario fra i quali, in particolare, il settore della distribuzione, della pubblicità, dell'edilizia, ecc..

---

(1) - Cfr.: Rapporto dell'IRES per il Piano Regionale 1974-1978 pag.
Cfr.: Norman R. Collins: "Impact of Economie Grow... op.cit. p. 327: "Distribution may be absorbing too many resources and, as Halton points out, may be a factor in retarding the growth of such other sectors as manufacturing".

Lo sviluppo di tali settori, in simili condizioni, può risolversi in una pura manovra di tipo speculativo (1).

---

(2) - Cfr. Censis: "Considerazioni generali al settimo rapporto sulla situazione sociale del paese". Relazione Annuale dell'Assemblea generale del CNEL. 1973.

Occupazione nel terziario in Piemonte

- per comparti -

	1951	1961	1971	1973
Commercio al minuto	94.370	138.062	156.000	158.346
- tradizionale	-	-	152.300	153.346
- distribuzione organizzata	-		3.700	5.000
Resto attività commerciali	64.647	81.367	94.000	95.323
Totale attività commerciali	159.017	219.429	250.000	253.669
Credito e servizi privati	107.392	111.559	117.344	118.255
Trasporti e comunicazioni	48.579	72.000	80.000	80.200
TOTALE terziario privato	314.988	402.988	447.344	452.124
Scuole pubbliche	18.513	25.468	39.850	40.210
Servizi sanitari	19.459	24.599	40.506	44.562
TOTALE servizi pubblici	37.972	50.067	80.356	84.772
TOTALE altre attività	352.960	453.055	527.700	536.896
Pubblica amministrazione nazionale	-	-	36.040	37.000
Pubblica amministrazione locale	-	-	26.260	27.300
TOTALE pubblica amministraz.	53.217	54.016	62.300	64.300
TOTALE TERZIARIO	406.177	507.071	590.000	601.196

Occupazione nel terziario in Piemonte

-struttura per comparti-

	1951	1961	1971	1973
Commercio al minuto	23,2	27,2	26,5	26,3
- tradizionale	-	-	25,8	25,5
- distribuzione organizzata	-	-	0,7	0,8
Resto attività commerciali	15,9	16,1	15,9	15,9
Totale attività commerciali	39,1	43,3	42.4	42,2
Credito e servizi privati	26,4	22,0	19,9	19,7
Trasporti e comunicazioni	12,0	14,2	13,5	13,3
TOTALE terziario privato	77,5	79,5	75,8	75,2
Scuole pubbliche	4,6	5,0	6,7	6,7
Servizi sanitari	4,8	4,9	6,9	7,4
TOTALE servizi pubblici	9,4	9,9	13,6	14,1
TOTALE altre attività	86,9	89,3	89,4	89,3
Pubblica amministrazione nazionale	-	-	6,1	6,2
Pubblica amministrazione locale	-	-	4,5	4,5
TOTALE pubblica amministraz.	13,1	10,7	10,6	10,7
TOTALE TERZIARIO	100,0	100,0	100,0	100,0

OCCUPAZIONE NELLE ATTIVITA' COMMERCIALI IN PIEMONTE

(valori assoluti)

	1951	1961	1971	1973
Commercio al minuto	94.370	138.062	156.000	158.346
- Tradizionale	..	..	152.300	153.346
- Distribuz.org.	..	..	3.700	5.000
Resto attività commerciale	64.647	81.367	94.000	95.323
- Commercio ingrosso	28.196	40.130	46.800	47.180
- Alberghi e pubbl.es.	29.920	35.804	37.900	38.557
- Attività ausil.comm.	6.531	5.433	9.300	9.586
Totale attività commerciale	159.017	219.429	250.000	253.669

(peso percentuale)

Commercio al minuto	59,3	62,9	62,4	62,4
- Tradizionale	..	..	60,9	60,4
- Distribuz.org.	..	..	1,5	2,0
Resto attività commerciale	40,7	37,1	37,6	37,6
- Commercio ingrosso	17,8	18,3	18,7	18,6
- Alberghi e pubbl.es.	18,8	16,3	15,2	15,2
- Attività ausil.comm.	4,1	2,5	3,7	3,8
Totale attività commerciale	100,0	100,0	100,0	100,0

2. Analisi e obiettivi per una pianificazione regionale del sistema distributivo

La messa a punto di una politica di pianificazione commerciale implica sostanzialmente l'approfondimento di tre livelli di conoscenza;

a) in primo luogo occorre considerare le cause socio-economiche che hanno determinato un certo tipo di sviluppo dell'apparato distributivo;

b) in secondo luogo è necessario individuare i mutamenti nel meccanismo di sviluppo, avvenuti e prevedibili, e il loro grado di interazione con il sistema distributivo;

c) in terzo luogo è necessario prospettare le necessarie soluzioni di ricambio in modo che il passaggio ad una nuova struttura distributiva possa avvenire progressivamente, con il minor costo sociale ed economico.

Da quanto si è accennato in precedenza è apparso che i problemi di crescita del settore commerciale non sono che un aspetto particolare della funzione che l'intero settore terziario ha giocato nella fase di sviluppo socio-economico della regione.

In particolare, alcuni aspetti indotti da tale sviluppo hanno alimentato le "vocazioni commerciali" di una quota di forza lavoro despecializzata, eccedente la domanda di mercato; a sua volta il regime delle licenze commerciali ha orientato soprattutto sul

commercio al dettaglio la maggior parte delle difficoltà e delle diseconomie insite in una società dallo sviluppo disordinato.

La crescita numerica dei punti di vendita al dettaglio è stata pertanto determinata da "uno stato di necessità" al di fuori di qualsiasi logica organizzazione aziendale o ubicazionale.

Come conseguenza, i punti di vendita si sono ubicati dove si presentava l'occasione di uno spazio disponibile; nella maggior parte dei casi, il costo delle aree ha negativamente influito sulla scelta della dimensione dei locali; la necessità di ridurre al minimo i costi di gestione ha portato alla impresa familiare ed al part-time, particolarmente diffuso soprattutto in certe aree ad economia agricola.

Seguendo tale modello di sviluppo l'apparato distributivo al dettaglio piemontese è passato da circa 48.000 unità di vendita del 1951 a 67.000 unità circa nel 1971, con un incremento di circa il 40%.

Uno sviluppo numerico dei punti di vendita così intenso, indipendentemente da altri fattori, costituisce la prima strozzatura del nostro apparato distributivo, in quanto ha determinato-mediamente-una riduzione dell'area di mercato dei singoli esercizi.

Infatti, considerando la capacità di vendita degli esercizi commerciali strettamente correlata alla media dei clienti potenziali disponibili per esercizio, la capacità produttiva del com-

mercio -a parità di condizioni- risulta ridotta tra il 1951 ed il 1971 (1).

Un altro motivo di crisi del settore va identificato nei mutati e spesso divergenti rapporti tra processo produttivo e processo distributivo; il punto fondamentale sta nella obiettiva e sostanziale differenza di possibilità innovative "capital intensive" tra i due processi economici, per le loro caratteristiche intrinseche.

Allo stato attuale va rilevato che, mentre l'industria ha raggiunto livelli abbastanza avanzati di organizzazione tecnologica, aumentando la produttività e riducendo i costi unitari, l'apparato distributivo disperde in un gran numero di negozi di minime dimensioni e a bassissima produttività, una produzione che -a monte- si presenta concentrata e razionalizzata.

Di qui l'incapacità di trasferire in modo efficiente non solo i beni e servizi, ma anche le economie di scala e di costi.

Le prospettive della distribuzione sono ancora più profondamente vincolate all'evoluzione industriale anche da un altro impor -

---

(1) - I clienti potenziali, misurati rapportando gli abitanti sulle unità locali del commercio tradizionale fisso, sono passati da 73 circa al 1951, a 68 nel 1961 ed infine a 67 nel 1971.

tante fattore qual'è quello della diversificazione dei prodotti; tale tendenza, attuata tanto per massimizzare la produzione quanto per fronteggiare l'esigenza di consumi diversificati indotta dall'aumentato tenore di vita, porta al graduale ampliamento dell'assortimento e quindi alla necessità di un rapido ed efficiente trasferimento dei prodotti sul mercato finale.

Gli attuali meccanismi di intermediazione, per la complessa dinamica dei circuiti commerciali e per la particolare struttura dei costi interni crescenti, finisce per scompensare sempre più i rapporti tra produzione e consumo, livellando i redditi degli operatori agricoli e riducendo i vantaggi delle economie di scala prodotte da un più integrato meccanismo di produzione industriale.

Ne deriva quindi che l'aumentato grado di marginalità medio dell'imprenditore commerciale tradizionale finisce in realtà per ritorcersi anche sulla rimunerazione stessa dell'imprenditore.

L'attività di intermediazione, nelle attuali condizioni, costituisce quindi un servizio a costi elevati, i cui effetti negativi sono sopportati dai consumatori, dai produttori e -in parte- anche dagli stessi commercianti.

Per quanto non si disponga di dati assolutamente certi in materia di organizzazione economica delle aziende tradizionali al dettaglio, il livello di marginalità medio è messo in evidenza

da alcune analisi condotte per campione su di un gruppo di imprese commerciali piemontesi del dettaglio tradizionale.

Sulla base di tali stime, il giro d'affari medio si aggirerebbe attorno ai 25/30 milioni di lire.

Se si tiene conto che il margine lordo si calcola sul 30/35% rispetto al giro d'affari, l'ammontare dell'utile lordo reale del punto di vendita medio non dovrebbe superare i 7/8 milioni di lire.

Se si confronta tale dato con la struttura media dei costi aziendali per punti di vendita al dettaglio fisso tradizionale, la rimunerazione del lavoro sembra aggirarsi attorno a 3/4 milioni di lire da ripartire mediamente fra due addetti (1).

Per quanto tali valori siano caratterizzati da una notevole variabilità, si tratta di margini medi difficili da comprimere, stan

---

(1) - Cfr.: IRES "La contabilità regionale dei servizi commerciali al 1963-1965-1971".
Applicando la struttura dei costi al margine di 7,5 milioni si ha:

	Struttura del costo medio di distribuzione	
	Valori %	Valori assoluti(000)
Spese generali	16,5	1.240
Costo del lavoro	50,5	3.790
Affitti e assicuraz.	10,0	750
Imposte e tasse	10,5	790
Altre spese	3,0	220
Utile d'impresa	9,5	710
Totale margine	100,0	7.500

te gli attuali livelli di produttività.

Ciò implica d'altro canto che ogni tentativo di adeguamento dei costi operi una forte trasparenza sui prezzi di vendita; le conseguenze, sulla situazione economica, sono indubbiamente di rilievo, se si tiene conto che la quota di mercato del commercio tradizionale assorbe circa il 90% dei consumi commercializzati.

Le conseguenze sui prezzi della disorganicità del sistema distributivo sono anche rese più esplosive, soprattutto nelle aree a più intensa urbanizzazione (es. l'area metropolitana di Torino), in cui si accentuano le imperfezioni della concorrenza del mercato, le rendite di posizione e le manovre di tipo speculativo.

La modifica dell'attuale regime di mercato (si parla in realta' di "quasi monopolio") in cui opera l'impresa commerciale, implica due ordini di interventi: un primo intervento di ordine economico-tecnico, un secondo di organizzazione territoriale della attività distributiva.

In primo luogo occorre quindi operare per una riduzione dei costi unitari e quindi per un aumento dell'efficienza aziendale: si tratta cioè di ripartire i costi fissi su di una maggior quota di produzione, favorendo una riduzione sostanziale dell'attuale grado di polverizzazione dell'apparato distributivo. Occorre al riguardo rilevare che il Piemonte e l'Italia presentano una produttività media (in termini di clienti potenziali) che è pari a circa la metà

di quella dei maggiori paesi europei (1).

E' anche interessante osservare che la maggior densità dei punti di vendita, rispetto ai paesi europei, riguarda soprattutto i negozi alimentari in quanto è questo il settore che all'estero, per primo, ha modificato le strutture commerciali, con l'affermarsi di punti di vendita despecializzati e di maggiori dimensioni.

---

(1) Esercizi fissi al dettaglio alimentari e non alimentari in alcuni paesi euorpei

Paesi e anni di riferimento	Esercizi alim.	Esercizi non alim.	Totale	Abitanti per esercizi		
				Esercizi alim.	Esercizi non alim.	Tota
Piemonte (1971)	34.225	32.491	66.710	130	137	66
Italia (1971)	409.396	397.587	806.983	132	136	67
Francia (1970)	248.500	252.000	500.000	204	201	101
Germania (1968)	224.736	247.358	472.094	260	236	124
Gran Bretagna (1960)	227.744	276.668	504.412	240	198	108
Svezia (1968)	20.560	36.750	57.310	385	215	138

Cfr.: Rapporto dell'IRES per il Piano Regionale 1974-1978.
Elaborazioni su dati Indis: Rapporto sullo stato della distribuzione -vol. 1- Franco Angeli, Milano 1972.

Per quanto i confronti esteri possano essere influenzati anche da alcuni altri fattori (quali la diversa dinamica demografica,la diversa struttura dei consumi ecc.) appare tuttavia interessante come una maggiore e già collaudata razionalizzazione dell'apparato distributivo abbia modificato la struttura occupazionale.

Infatti a differenza di quanto è avvenuto per il Piemonte e l'Italia, per tutti i paesi comunitari considerati,ad una diminuzione del numero delle unità locali al minuto si e avuto una crescita nel numero degli addetti.

Un maggior sviluppo delle forme più organizzate di attività commerciali, che inglobassero -mediante l'associazionismo- una parte degli attuali punti di vendita al dettaglio potrebbe anche costituire una efficacie politica di riqualificazione professionale, mantenendo un buon livello di occupazione.

Nella nostra regione la presenza della cosiddetta distribuzione organizzata (esercizi commerciali che vendono con la tecnica del libero servizio e con superficie superiore a 200 metri quadrati) è ancora assai ridotta, ed il suo peso è di poco superiore al 5% in termini di superficie di vendita, e al 10/15% in termini di giro d'affari, rispetto ai consumi canalizzati dal sistema distributivo tradizionale (1).

---

(1) - Vedi nota pag. seg..

E' altresì ancora assai ridotta in Piemonte la presenza dell' associazionismo commerciale, ma soprattutto sono assai scarsi gli effetti indotti in termini di aumento dell'efficienza dei singoli punti di vendita.

---

(1) -

Modifiche di peso della distribuzione organizzata sul dettaglio tradizionale in sede fissa in Piemonte, tra il 1969 e il 1973 e previsione al 1978

Anni	Superficie di vendita in mq.		
	distribuzione organizzata	dettaglio tradizionale	peso percentuale
1969	75.800	2.691.000	2,82
1970	97.700	2.742.000	3,56
1971	113.000	2.786.000	4,05
1973	171.349	2.805.000	6,11
1978(*)	205.000	2.825.000	7,27

(*)-(Nostre stime di Piano)

Ripartizione percentuale della cifra d'affari del commercio alimentare tra le varie forme commerciali in Italia, Francia e Germania nel 1969

Forme commerciali	Italia	Francia	Germania
Grande dettaglio	4,1	5,8	7,4
Succursalisti (imprese a più negozi)		15,6	11,2
Cooperative di consumo	2,0	4,2	5,4
Totale commercio integrato	6,1	25,6	24,0
Gruppi di acquisto	2,8	4,5	16,3
Unioni volontarie	4,8	6,8	31,8
Totale commercio associato	7,6	11,3	48,1
Totale commercio associato e integrato	13,7	36,9	72,1
Esercizi indipendenti	86,3	63,1	27,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Commercio al dettaglio fisso
-confronti internazionali-

Paesi	Unità locali	Addetti	Addetti Unità locali
Piemonte (1969)	65.082	136.672	2,1
Italia (1969)	808.691	1.727.016	2,1
Francia (1968)	500.500	1.784.000	3,6
Germania (1968)	472.100	2.289.600	4,9

Tassi medi annui di sviluppo

Paesi	Periodo	Unita' Locali	Addetti
Piemonte	1961 - '69	+ 1,52	+ 1,25
Italia	1961 - '69	+ 2,51	+ 3,29
Francia	1962 - '70	- 2,19	+ 2,18
Germania R.F.	1960 - '68	- 0,01	+ 2,58
Regno Unito	1961 - '66	- 2,66	+ 0,25
Svezia	1963 - '68	- 5,77	+ 2,37

Elaborazioni su dati parziali Indis: Rapporto sullo stato della distribuzione -vol. I- Franco Angeli, Milano 1972.

Le forme di associazione commerciali oltre a favorire l'aumento del grado di concentrazione degli acquisti e di specializzazione dell'offerta, potrebbero ridurre la polverizzazione commerciale, sostituendo i punti di vendita tradizionali con unità di maggiori dimensioni e caratteristiche tecniche; se ciò si realizzasse, l'associazionismo commerciale potrebbe giocare un ruolo importante in quanto strumento per una armonica e graduale riconversione dei punti di vendita tradizionali, aumentando l'elasticità del sistema commerciale per quanto concerne i rapporti con la cosiddetta "grande distribuzione".

Di pari importanza è la funzione della cooperazione al consumo soprattutto in quanto, per le tipiche caratteristiche socio-economiche, potrebbe giocare un'azione in profondità, in termini di contenimento dei prezzi.

Si tratta tuttavia di un settore che in Piemonte presenta una struttura sostanzialmente basata su piccoli punti di vendita tradizionali, ed il cui processo di razionalizzazione, interessa ancora un numero assai limitato di punti di vendita il cui periodo d'impianto è compreso fra il 1969 ed il 1972.

Secondo i dati che si riferiscono alle cooperative aderenti al più importante gruppo associativo (Lega Nazionale Cooperative e Mutue), su 314 esercizi cooperativi, solo 13 presentano alcuni dei requisiti tecnico-aziendali della moderna distribuzione, per

UNIONI VOLONTARIE E GRUPPI DI ACQUISTO TRA COMMERCIANTI

	1968		1970		1971	
	N° Unioni e gruppi	detta-glianti associati	N° Unioni e gruppi	detta-glianti associati	N° Unioni e gruppi	detta-glianti associati
Alessandria	4	353	4	437	4	500
Asti	3	252	3	252	2	209
Cuneo	2	455	2	501	3	559
Novara	1	47	1	42	3	172
Torino	9	1.061	9	910	11	1.055
Vercelli	3	116	3	130	3	146
-PIEMONTE	22	2.284	22	2.272	26	2.641
Italia Settentr.	238	22.338	245	23.013	272	25.012
Italia Centrale	62	6.418	62	6.634	80	7.891
Italia Sudinsulare	19	855	24	837	26	996
-ITALIA	319	29.611	331	30.484	378	33.899

Consistenza della rete di vendita della moderna cooperazione in Piemonte (appartenenti alla L.N.C.)

RETE MODERNA : SUPERCOOP

anno	numero supercoop	vendite (milioni)	aree di vendita mq.
1969	2	114	672
1970	6	1.735	2.099
1971	10	3.736	3.706
1972	13	6.161	4.761
1973	13	10.000 prev.	4.761

SEDI DI SUPERCOOP

Località	apertura	aree di vendita
1 CAMERI (NO)	novembre 1969	mq. 312
2 OMEGNA (NO)	novembre 1969	mq. 360
3 INTRA (NO)	marzo 1970	mq. 450
4 NOVARA	aprile 1970	mq. 290
5 ALESSANDRIA	dicembre 1970	mq. 300
6 TORINO Piazza Respighi	dicembre 1970	mq. 387
7 GALLIATE (NO)	marzo 1971	mq. 520
8 TORINO Mirafiori sud	marzo 1971	mq. 332
9 TORINO Corso Vercelli	ottobre 1971	mq. 500
10 IRECATE (NO)	dicembre 1971	mq. 255
11 TORTONA (AL)	aprile 1972	mq. 320
12 DOMODOSSOLA (NO)	luglio 1972	mq. 520
13 GRAVELLONA (NO)	luglio 1972	mq. 215

altro con una superficie di vendita compresa fra i 200 e i 500 mq. circa.

Si deve quindi riscontrare un certo ritardo nel processo di ammodernamento, che va superato (per non perdere ulteriori quote di mercato) inserendo i programmi di sviluppo cooperativo nei piani di adeguamento previsti dalla legge 426.

La modifica delle strutture distributive -come condizione ormai indilazionabile per contenere le spinte al rialzo del costo della vita- non implica soltanto il rinnovamento delle strutture finali, in quanto è lo stesso "iter" commerciale che condiziona una grossa quota dei prezzi finali; le stesse strutture del commercio all'ingrosso (che dovrebbero provvedere allo stoccaggio, alla stabilizzazione dell'offerta sul mercato sia dei prodotti agricoli che industriali e alla loro distribuzione fisica nel tempo e nello spazio) hanno in parte seguito la polverizzazione dei punti di vendita al dettaglio, allungando la catena distributiva. A tale riguardo risulta quindi chiaro che una struttura distributiva al dettaglio meno polverizzata e con un maggior livello di integrazione degli acquisti, contribuirebbe in modo notevole all'accorciamento dei canali di distribuzione e alla riduzione delle operazioni di intermediazione.

Quindi il rinnovamento tecnico-aziendale dei punti di vendita al dettaglio, attraverso alla riduzione del numero attuale, al maggior dimensionamento e alla integrazione, sia associata che cooperativa, può garantire risultati di maggior portata anche per cio che concerne l'organizzazione a monte del consumo finale.

La recente innovazione nella legislazione commerciale, disposta con la legge 426 del giugno 1971, pare voglia introdurre alcuni principi di economia distributiva, e localizzativa. Infatti la possibilità di iniziativa commerciale è legata ad alcuni standards di efficienza a livello aziendale (dimensione minima di vendita, capacità professionali dell'imprenditore), e a livello di organizzazione territoriale delle attività distributive (i piani di adeguamento debbono infatti tener conto delle indicazioni dei piani urbanistici e territoriali).

Occorre, tuttavia, tener presente che il momento attuativo dei piani può comportare due ordini di conseguenze negative, tanto da invalidare i principali risultati ottenibili dalla nuova normativa di legge.

In primo luogo nella redazione dei piani comunali la definizione degli standards tecnici può essere improntata a criteri prevalentemente difensivi degli interessi locali, per cui si finirebbe per congelare l'attuale situazione, bloccando soprattutto il sorgere di strutture innovative del "dettaglio organizzato"; in

secondo luogo, in mancanza di precisi orientamenti di politica regionale, le difformità di interventi a livello comunale potrebbero accentuare, anzichè ridurre, gli squilibri di organizzazione territoriale dell'apparato distributivo.

Come si è già osservato, i piani di adeguamento devono pertanto costituire una occasione per avviare una impegnativa riforma delle strutture distributive, rimuovendo le imperfezioni attuali che limitano le condizioni di concorrenza del mercato; e ciò soprattutto nelle aree in cui -come si è detto- per il forte sviluppo demografico e l'intensa urbanizzazione, si accentuano le condizioni di concorrenza imperfetta.

L'attuale mercato distributivo risulta caratterizzato da tre ordini di strutture: il commercio tradizionale; l'associazionismo; la "grande distribuzione" di iniziativa finanziaria privata.

Per il mancato funzionamento del meccanismo concorrenziale, pur a diversi livelli di produttività, queste diverse strutture di vendita tendono a quotare i prezzi dell'impresa marginale.

L'intervento pubblico della programmazione dovrebbe pertanto favorire la rottura graduale di questo meccanismo incentivando le soluzioni che permettono di migliorare il regime di formazione dei prezzi al consumo.

3. La nuova disciplina commerciale ed il ruolo della pianificazione regionale

L' applicazione della legge 426 del giugno 1971 ha introdotto, sul piano giuridico-amministrativo, alcune sostanziali innovazioni circa i criteri preposti alla regolamentazione delle attività commerciali al dettaglio.

Sul piano formale la nuova disciplina legislativa sembra aver recepito le indicazioni che da alcuni anni emergevano dai documenti della programmazione nazionale e regionale.

In tali documenti gli aspetti fortemente negativi del nostro apparato commerciale si sono giustamente riconosciuti nella elevata "polverizzazione" e senescenza dei punti di vendita; nella tipica gestione artigiana a conduzione familiare; nello scarso livello di preparazione professionale per cui il settore commerciale tradizionale tende ad essere poco permeabile nei confronti delle innovazioni tecniche; nel modello di espansione territoriale dei punti di vendita i quali, partendo dalle aree centrali urbane, sono andati crescendo a macchia d'olio verso le aree più periferiche, senza alcuna organizzazione territoriale e settoriale.

Si è altresì riconosciuto come tale tipo di crescita e organizzazione spontanea abbia posto in crisi l'apparato commerciale nella duplice funzione di impresa economica privata (il cui risultato si estrinseca nella capacità di una buona rimunerazione dei fattori d'impresa in regime di concorrenza) e di servizio pubblico reso ai consumatori (il cui risultato si misura sulla base del livello di risposta alla domanda del consumatore e del costo relativo). Così il basso livello di produttività della impresa commerciale media si esprime in risultati negativi sia per gli imprenditori commerciali che per i consumatori; i primi vedono progressivamente ridursi la propria area di mercato, per cui con sempre maggiori difficoltà riescono a ripartire i costi crescenti, pur aumentando i ricarichi medi; i secondi, sperimentano direttamente le difficoltà del settore, in quanto su di essi gravano-in termini di prezzo finale-le quote crescenti di costo di tutta la catena commerciale. Per fronteggiare questa situazione, in cui l'apparato distributivo rischia di giocare un effetto moltiplicatore sui già elevati tassi di inflazione, i rimedi proposti dai vari piani economici sia nazionali che regionali già richiamati (1) puntano

---

(1) - Cfr.:Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-1970, legge n. 685 del luglio 1970.
-Cfr.: Rapporto dell'IRES per il Piano di sviluppo del Piemonte, 1965-1970.
-Cfr.: "Progetto'80" e Programma Economico Nazionale 1971-1975, a cura del Ministero del Bilancio.
-Cfr.: Rapporto preliminare dell'IRES per il Piano di sviluppo del Piemonte 1970-1975, Torino,maggio 1972.
-Cfr.: Rapporto dell'IRES per il Piano Regionale 1974-1978, Torino, marzo 1974.

essenzialmente su di un ormai indilazionabile processo di ammodernamento e rinnovamento delle strutture distributive; tale obiettivo viene indicato come perseguibile mediante "la graduale riduzione delle iniziative marginali ed il contemporaneo aumento delle dimensioni delle imprese e delle unità di vendita più efficienti : "diminuzione delle forme di occupazione precaria indipendente (vale a dire delle micro-imprese familiari) e aumento dell'occupazione dipendente; formazione di organizzazioni a base associativa e cooperativistica di dimensioni adeguate; più equilibrata distribuzione territoriale degli impianti, secondo criteri di concentrazione delle funzioni commerciali e integrazione con gli altri servizi sociali" (1).

Gli obiettivi rilevanti messi in evidenza anche dalle linee programmatiche regionali per quanto riguarda il settore commerciale (2) sono dunque:

a) una maggior dimensione aziendale dei punti di vendita;

b) tale maggior dimensione dovrebbe attuarsi soprattutto per iniziativa delle imprese già esistenti mediante integrazioni associative o cooperative, senza peraltro costituire preclusione nei confronti di nuove strutture distributive che realizzino gli obiettivi programmatici;

---

(1) - Cfr.: Legge n. 585 op. cit., cap. XX pag. 223.
(2) - Cfr.: Rapporto dell'IRES per il Piano Regionale 1974-1978, Torino, marzo 1974

c) la dimensione territoriale ed urbanistica deve costituire il punto di riferimento per la ristrutturazione dell'apparato distributivo tenendo conto delle necessarie integrazioni fra le funzioni commerciali e gli altri servizi sociali.

Come già si è osservato, la legge 426 pare abbia recepito, la maggior parte delle indicazioni emerse a livello della programmazione economica nazionale e regionale, identificando nel "servizio da rendere al consumatore" quello che potrebbe configurarsi come il "fine sociale" del nuovo strumento normativo.

Per quanto probabilmente tale finalità sociale non abbia rilevanza giuridica in senso stretto, pare sia stata assunta come motivazione politica, sufficiente a giustificare una qualche limitazione della libertà di iniziativa privata. Nel meccanismo della legge tale finalità, enunciata tra i principi generali (art. 11), deve essere attuata attraverso "lo sviluppo e la produttività del sistema, il rispetto della concorrenza, nonchè un adeguato equilibrio tra le varie forme distributive" (art. 12).

Scontate queste enunciazioni di principio, la cui genericità è così ampia da dare teorica composizione anche agli interessi più contrastanti, il momento attuativo di questi principi viene identificato in un meccanismo tecnico che per la sua complessità e artificiosità si presta ad incarnare gli obiettivi politici sopra esposti quanto obiettivi esattamente opposti. Tale meccanismo tecnico è

costituito dal cosiddetto piano di sviluppo e adeguamento comunale.

Così l'incapacità politica del legislatore di andare oltre la enunciazione di principio, ha finito per scaricare sugli enti locali periferici la responsabilità di decidere, ciascuno per proprio conto e con le più disparate motivazioni e soluzioni, il destino della ristrutturazione del nostro apparato commerciale.

Ciò che con una certa comoda ipocrisia legislativa è stato assunto come sacrosanto principio di autonomia comunale, finisce per generare il caos più totale in cui -come sempre accade in tali situazioni- anzichè comporsi in modo armonico, tendono nettamente a prevalere gli interessi delle categorie finanziariamente o politicamente più agguerrite, disattendendo quello che sembrava essere la finalità sociale, del costrutto legislativo, e ciò è la difesa del consumatore.

E' indubbio, ed è stato ampiamente riconosciuto da molti economisti ed esperti (1), che la capacità innovativa della recente normativa non risiede sicuramente nel macchinoso procedimento pre-

---

(1) - Cfr.: F. Forte, L'antiprogrammazione dello sviluppo del commercio, Mondo economico n. 2 del 16/1/1971.
Cfr.: F. Forte, La distribuzione: tra riforma e confroriforma, Mondo Economico, n. 20 del 22/5/1971.
Cfr.: S. Vaccà, La nuova disciplina del Commercio: respondabilita' della classe politica. Mondo Economico n. 41 del 16/10/1971.
Cfr.: Ambrogio Mariani, Successo, gennaio 1973.

scritto per attuare a livello comunale "il maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante, tenuto conto anche delle funzioni svolte dall'ambulantato e da altre forme di distribuzione in uso" (art. 11, II comma).

L'esigenza di conoscere il livello di alcune relazioni funzionali fra consumi commercializzabili e l'offerta generata dai punti di vendita in una determinata circoscrizione comunale, può anche essere riconosciuta come valida (pur tenendo conto dell'ampio margine di approssimazione di tali dati, anche quando le indagini sono condotte da esperti programmatori), alla pari, peraltro, di moltissimi altri aspetti del meccanismo distributivo che sono ancora pressochè inesplorati come, ad esempio, i meccanismi di formazione dei prezzi al consumo; le relazioni fra produzione e distribuzione sia dei prodotti agricoli che di quelli industriali; la struttura dei costi di distribuzione per i diversi modelli di esercizio commerciali; i problemi geo-commerciali attinenti l'organizzazione territoriale dei punti di vendita e la loro posizione gerarchica rispetto alla domanda di mercato; le conseguenze sui prezzi delle diseconomie aziendali delle imprese marginali; le conseguenze sui prezzi del consumismo, generato da una pubblicità distorta rispetto ai modelli di reddito, e dalla conseguente

politica di differenziazione spinta dei prodotti.

Solamente una più precisa conoscenza dell'insieme di questi ed altri problemi, che certamente non rientra nelle possibilità della maggioranza degli Enti locali, permetterebbe peraltro di comprendere e interpretare e forse di meglio organizzare, in senso operativo, le laboriose ricerche su cui si fonda la costruzione dei piani commerciali comunali previsti dalla normativa recente.

L'aver ribaltato sugli enti comunali, un così gravoso carico di procedure economico-giuridiche senza un preciso orientamento legislativo su come comporre -attraverso ai piani commerciali- i molteplici interessi fra di loro in aperto contrasto, assume più il significato di "una fuga in evanti" e forse il tentativo di far perdurare lo"status quo", anziché un ossequio alla autonomia dei comuni.

Al di là degli enunciati generici e dell'enfasi rinnovatrice non si vede infatti come gli enti locali possano essere suffragati dalla complessa disposizione legislativa nell'armonizzare la tutela degli interessi dei piccoli commercianti, le richieste della distribuzione organizzata, le pressioni dei gruppi associati e degli Enti cooperativi ed infine le aspettative dei consumatori(1).

---

(1) - Cfr.: F. Pugliese: "La nuova disciplina del Commercio", in Riv. p. 991 e segg..

D'altro canto la stessa composizione delle commissioni comunali e regionali tende a rafforzare l'ipotesi che nella realtà delle cose, la gestione politico-economica del piano comunale o delle autorizzazioni commerciali, possa essere delegata alla rappresentanza più compatta esistente all'interno delle commissioni stesse, anziche basata su un disegno di piano di più ampio respiro (1).

Fino ad ora il meccanismo previsto per la formazione dei piani non ha funzionato e ampio spazio è stato lasciato a decisioni saltuarie improntate per lo più a criteri tendenzialmente protettivi della attuale situazione. Infatti a distanza di quasi quattro anni dalla applicazione della nuova disciplina, pochissimi comuni in Italia ed in Piemonte hanno proceduto alla redazione dei piani di adeguamento.

---

(1) - Cfr. F. Pugliese:"La nuova disciplina del Commercio", op. cit.p. 993. "Sotto questo profilo -ad esempio- la costituzione di commissioni per espressioni di pareri in materia di piani commerciali, composte nel modo voluto dagli articoli 15 e segg. della legge commerciale, è certamente "corporativa", non già per il fatto di essere costituita interamente o in maggioranza di componenti legati agli interessi dei commercianti (.....), ma è corporativa nel significato proprio e pieno del termine, perchè è testimonianza della rinuncia dei pubblici poteri e gestire "in proprio", la funzione di arbitrazione compositiva degli interessi conflittuali, rimettendoli appunto alle "categorie interessate".

Pertanto, le decisioni in materia di nuovi impianti commerciali, di trasferimenti e di ampliamenti, vengono assunte a discrezione del Sindaco e delle commissioni comunali ripetendo, nella sostanza, la prassi tipica del precedente regime delle licenze comunali.

Poichè tale situazione è destinata realisticamente a protrarsi ulteriormente rispetto al termine del giungo prossimo (oggetto di una già precedente proroga annuale) e comunque per colmare le gravi lacune di indirizzo presenti nell'attuale normativa, è quantomai opportuno che l'Ente Regione -sulla base degli indirizzi politici già enunciati- provveda alla elaborazione di una linea di politica di piano che dovrebbe configurarsi nei piani di comprensorio o di area ecologica.

Tale orientamento che sembra d'altro canto prevalere anche nell'ambito dei più recenti dibattiti sulla politica regionale del commercio (1), potrebbe costituire un importante traguardo nel campo della programmazione regionale del commercio per un duplice ordine di considerazioni: da un lato si verrebbe a favo

---

(1) - Cfr.: Regione Puglia - I.P.C.R.E.S. (Istituto Pugliese di ricerche economiche e sociali) - Giornata di studio su "Urbanistica commerciale", Bari, marzo 1974.

rire le scelte di politica distributiva degli Enti locali fornendo loro un quadro più ampio di riferimento, entro cui attuare, in modo più coerente, una pianificazione territoriale e settoriale dell'apparato distributivo locale; dall'altro lato, tale quadro di riferimento, sarebbe il naturale supporto tecnico per la stessa attività regionale nell'ambito delle particolari responsabilità che la nuova normativa giuridica riconosce alla Regione in materia di commercio.

Sotto questo profilo, infatti, le norme emanate dall'art. 32 del regolamento di attuazione della legge sul commercio precisano, tra l'altro, che "nella formazione dei piani e nel rilascio delle autorizzazioni alla vendita debbano essere osservate(...) le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dagli organi della Regione" (1).

---

(1) - D. . 14/1/'72 "Regolamento di esecuzione della legge 11/6/1971 n. 426, sulla disciplina del commercio. Art. 32, pen.c.: "Nella formazione dei piani e nel rilascio delle autorizzazioni alla vendita debbono essere osservare le norme stabilite con i piani regolatori generali particolareggiati, con i programmi di fabbricazione, con i piani regolatori intercomunali, con i piani territoriali di coordinamento, con i piani di assetto del territorio approvati dalle competenti autorità regionali e ogni altra norma vigente in materia urbanistica, nonchè le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dagli organi della Regione.

Con queste disposizioni si viene quindi a conferire alle Regioni un potere primario di indirizzo, in materia di commercio, di portata assai più ampia di quanto non emergesse dalla letteralità della legge.

Attraverso allo strumento delle "indicazioni programmatiche" anche le funzioni di minor rilievo come quelle arbitrali, previste dalla 426, nelle vertenze fra comuni oppure per i ricorsi di privati avversi ai piani comunali, assumono il senso di interventi programmati; così anche la funzione puramente passiva del "nullaosta" regionale (artt. 26 e 27 della 426) necessario per l'impianto di esercizi con più di 400 mq di superficie di vendita, in comuni inferiori a 10.000 abitanti) oppure all'impianto di grandi strutture commerciali, assume il significato di riportate le decisioni locali di insediamento delle strutture innovative, in un ambito più allargato di interessi regionali (1).

In tale prospettiva verrebbero quindi a fondersi e a coordinarsi le indicazioni programmatiche di settore con gli interventi di urbanistica commerciale in cui la Regione è legittimata dalla Costituzione (art. 117) e dal d.P.R. 15/1/'72 n. 8 art. 1.

---

(1) - "L'atto (il nullaosta regionale) finisce infatti coll'assumere la funzione di verificazione dell'osservanza delle prescrizioni regionali e di controllo dell'autorità locale".
Cfr.: F. Pugliese: "Disciplina del commercio" op.cit. p. 997.

Chiarite le possibilità di azione programmatica che sembrano competere alla Regione, occorre sottolineare che tali interventi debbano nascere da una approfondita analisi della struttura del nostro sistema distributivo e dalle complesse relazioni funzionali che al suo interno si determinano e a cui si è già accennato.

E' altresì evidente che l'efficacia della pianificazione regionale, in materia commerciale risiede in una azione di stimolo e di orientamento e in alcuni casi di controllo, ma non di sostituzione della attività comunale.

L'autonomia comunale deve essere potenziata offrendo strumenti e metodi di analisi più raffinati e allargando all'area comprensoriale il confronto sugli obiettivi, coinvolgendo nel dibattito democratico sia gli enti locali e le categorie commerciali che i fruitori ultimi del servizio commerciale, vale a dire i consumatori.

4. Alcune indicazioni per una politica di piano nel settore commerciale

In sintesi, gli obiettivi che dovrebbero essere perseguiti mediante una pianificazione regionale del commercio, potrebbero essere così enucleati:

a) disincentivare -nel settore alimentare- l'impianto di nuovi punti di vendita despecializzati di piccole dimensioni, per ridurre il grado di marginalità del sistema. L'autorizzazione per l'impianto di tali esercizi inferiori, ad esempio, ai 100/150 metri quadrati di superficie di vendita, potrebbe trovare una giustificazione :

1) nelle zone di nuova urbanizzazione, come misura di elasticità del sistema ma in condizione non preminente rispetto alla struttura distributiva della zona;

2) nelle zone rurali, in presenza di una forte dispersione di insediamenti urbani;

3) nelle aree montane;

4) quando da tale mancanza possa derivarne un evidente danno per il consumatore;

b) Favorire, sempre nel settore alimentare despecializzato, l'impianto di esercizi di superficie media, del tipo superettes e mini mercati a libero servizio, sui 200-400 metri quadrati, in quanto tale superficie è ritenuta al primo livello della soglia dimensionale che permette di godere di economie di scala.

L'impianto di tali supérettes dovrebbe essere favorito anche all'interno delle aree urbane ad elevato grado di polverizzazione distributiva con funzione di stimolo concorrenziale.
La loro area di attrazione è piuttosto limitata e pertanto possono rispondere al servizio del nucleo di consumatori gravitanti nelle immediate adiacenze.
La loro funzione è quindi utile sia nei sub-centri dei quartieri residenziali sia nei comuni di piccola dimensione nei quali i mini mercati possono costituire il polo dell'area commerciale.
Analoga funzione, ma ad una diversa scala gerarchica, è svolta dai supermercati con superficie tra i 1000 e i 2000 mq; l'impianto di tali strutture che caratterizzano l'area commerciale di un quartiere residenziale o di un comune di media dimensione, implica tuttavia una più attenta valutazione sia per quanto riguarda i problemi urbanistici di localizzazione che i problemi economici di equilibrio del mercato.

c) Favorire una più accentuata despecializzazione del settore non alimentare, considerando prioritarie le richieste di medie dimensioni che possono trovare più facile collocazione territoriale, mentre per i grandi magazzini superiori ai 1000/1500 metri quadrati di vendita si impongono più precisi criteri localizzativi; si tratta infatti di valutare la particolare area di attrazione, in funzione del grado di rarità del bene o servizio

offerto ed i possibili effetti di congestione che ne possono scaturire.

d) Predisporre le condizioni affinchè la riforma dell'apparato distributivo, riconosciuta come urgente, possa avvenire mediante la diretta partecipazione degli attuali operatori commerciali. Ciò implica che si riconosca un principio di priorità a favore degli attuali piccoli imprenditori commerciali, singoli o associati, che intendono modificare le loro strutture di vendita.

e) Incentivare le forme di associazionismo purchè la politica del gruppo associato non consista solamente in una concentrazione degli acquisti, ma tenda alla sostituzione dei punti di vendita tradizionali di piccola dimensione, con unità tecnicamente più efficienti.

f) incrementare le forme tecnicamente avanzate di cooperazione in quanto -per le particolari finalità socio-economiche- potrebbero costituire lo strumento più idoneo per attuare una politica di controllo dei prezzi.

Sarebbero in particolar modo da favorire le integrazioni di secondo grado fra cooperazione e distribuzione nel settore dei prodotti agricoli.

g) Per quanto riguarda i punti di vendita di grandissima dimensione (shopping center, ipermercati, con superfici di vendita, in genere,

eccedenti i 10.000 metri quadrati) si ritiene che tali strutture non siano adatte, in linea generale, a promuovere un ordinato sviluppo del sistema distributivo, soprattutto nella fase iniziale delle attività di programmazione sia comunale che regionale.

Occorre infatti rilevare che, in molti casi, il vantaggio immediato che il consumatore può ricavare, per effetto di una più intensa "politica dei prezzi scontati" prodotta dai più grandi punti di vendita, finisce per essere del tutto fittizio; la difficoltà di usufruire di adeguati trasporti pubblici, concorre a indurre il consumatore a sopportare i costi crescenti del trasporto privato, ed i disagi della congestione indotti da tale modello di shopping.

h) La riforma del sistema distributivo deve tendere a configurare il servizio commerciale come un insieme integrato con gli altri servizi sociali, nell'ambito di un certo contesto urbano, riducendo al minimo il pendolarismo dei consumatori.

Pertanto l'apparato distributivo anzichè su grandi complessi decentrati, dovrà tendere ad una maggior distribuzione di punti di vendita di medie dimensioni, con efficacia ristrutturante sui centri commerciali di minor livello gerarchico.

i) Favorire la formazione e l'aggiornamento professionale.

La mancanza di una "coscienza distributiva" costituisce infatti una non trascurabile componente di inerzia, che incide ne

gativamente sulle capacità dei piccoli commercianti a valutare il senso e l'ampiezza delle innovazioni richieste per mantenere la propria azienda a livello di competitività di mercato.

L'intervento pubblico a favore dell'associazionismo volontario o cooperativo potrebbe attuarsi mediante la creazione di condizioni prioritarie per quanto concerne la concessione di terreni per l'impianto di punti di vendita, magazzini di stoccaggio, ecc.; mediante interventi finanziari della Regione che potrebbero anche essere assunti tra i compiti della costituenda Finanziaria Pubblica; tali interventi potrebbero limitarsi alla costruzione delle infrastrutture immobiliari (ad esempio il leasing immobiliare), mentre gli altri interventi creditizi potrebbero essere sollecitati dal credito ordinario e agevolato, mediante fidejussioni e fondi di garanzia comune.

Tuttavia, come è già stato messo in evidenza, le particolari condizioni di priorità, giustamente sottolineate nei documenti programmatici nazionali e regionali, devono essere intesi in una particolare concezione dinamica della ristrutturazione distributiva; nel senso che a parità di efficienza e nel quadro delle indicazioni di piano, i programmi di impianto di nuovi punti di vendita cooperativi dovranno godere del diritto di prelazione da parte dell'Ente pubblico regionale o comunale -rispetto ai programmi di iniziativa privata-. Ciò in quanto l'operatore pubblico individua nella coope

razione uno strumento più idoneo ad "assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore...". art. 11, legge 426.

Perchè ciò possa realizzarsi è tuttavia necessario che, nell'ambito delle iniziative regionali per il controllo dei prezzi al consumo, le forze cooperative concordino con l'apposito comitato regionale, un meccanismo di verifica periodica dei prezzi, almeno per alcuni beni di largo consumo.

L'insieme degli obiettivi indicati, sono scaturiti dall'analisi del ruolo e della funzione che l'attività commerciale è venuta ad assumere nel quadro dello sviluppo socio-economico regionale.

L'individuazione di tali obiettivi costituisce un apporto tecnico e di indirizzo programmatorio entro cui si possono attuare e coordinare le scelte politiche della Regione e degli Enti locali.

Le scelte dell'Ente Regione, dovrebbero trovare attuazione operativa nell'elaborazione dei piani di comprensorio o di area ecologica, nel cui ambito verrebbero pertanto a concretizzarsi le "indicazioni programmatiche" previste dal già citato art.32 della nuova normativa.

Il piano regionale di comprensorio verrebbe pertanto a costituire la sede più propria per il coordinamento dei singoli piani comunali.

106