

L'affermarsi della grande distribuzione commerciale in Italia

Elia Viviano¹

(questa versione: ottobre 2014)

1. Introduzione

L'attività distributiva di grande dimensione si sviluppa nei paesi anglosassoni nei primissimi anni del novecento, dapprima nel settore dell'abbigliamento e successivamente nel comparto alimentare, grazie anche alle numerose innovazioni avvenute in campo chimico, volte a migliorare i modi di conservazione dei cibi. Nei paesi avanzati lo sviluppo della grande distribuzione avviene con ritmi differenti: vi incidono regolamentazioni caratterizzate da diversi livelli di rigidità, vincoli determinati dalla configurazione geografica, del tessuto urbano e della pre-esistente struttura distributiva, ma anche fattori sociali e culturali. Nonostante questo, tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta del secolo scorso, le imprese della grande distribuzione organizzata assumono in tutti i principali paesi avanzati dimensioni di rilievo, raggiungendo livelli di fatturato tali da porle in molti casi alle primissime posizioni delle classifiche delle imprese maggiori. Wal-Mart negli Stati Uniti, Tesco nel Regno Unito, Metro in Germania figurano oggi tra le prime 10 imprese private dei rispettivi paesi. Anche in Italia le imprese della grande distribuzione raggiungono livelli di fatturato tali da porle in posizioni di rilievo, ma la loro dimensione rimane significativamente inferiore rispetto ai *competitor* esteri (Aimone, Santioni e Viviano, 2012).

Ciò è verosimilmente connesso, oltre alle specificità dell'economia italiana, anche al fatto che in Italia il processo di ammodernamento del settore commerciale è stato più lento e si è consolidato solo di recente: anche oggi, tuttavia, la struttura distributiva italiana resta particolarmente frammentata nel confronto con i principali paesi avanzati. Molti studi hanno individuato nella regolamentazione italiana un freno allo sviluppo delle superfici di grandi dimensioni (ad es. Zamagni, 1982). È però importante sottolineare che in molti paesi, non solo in Italia, il settore commerciale è stato e rimane soggetto ad ampia

¹ Si ringraziano Andrea Brandolini, Emanuela Ciapanna e Daniele Terlizzese per gli utili suggerimenti, nonché Paolo Piselli e Ivan Triglia per il prezioso aiuto nella raccolta dei dati. Le opinioni espresse in questo lavoro sono soltanto quelle dell'autore e non impegnano in alcun modo la responsabilità della Banca d'Italia.

regolamentazione. La necessità di un intervento statale nel comparto è stato spesso motivato con la necessità di preservare adeguati presidi di controllo e salute pubblica con riferimento soprattutto al commercio di beni alimentari, nonché con la necessità di coordinare alcune attività collettive. Alle finalità di coordinamento in senso lato sono quindi riconducibili le norme, presenti nella maggior parte dei paesi avanzati, che riguardano da un lato lo sviluppo urbano della rete distributiva, dall'altro la regolamentazione degli orari di apertura dei negozi, delle vendite promozionali, ecc. I primi tipi di intervento incidono sulla possibilità di accesso al mercato; i secondi sugli aspetti gestionali dell'attività imprenditoriale di vendita al dettaglio². Non è però facile comprendere quale sia stato il ruolo della regolamentazione nello sviluppo del settore in Italia e verificare, anche rispetto agli altri principali paesi occidentali, se la regolamentazione abbia costituito in Italia un freno all'ingresso degli operatori di più grande dimensione, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Ciò dipende sia dalla mancanza di dati comparabili per i periodi storici più lontani, sia dall'esistenza di altri fattori concorrenti che possono aver influenzato la maggiore frammentarietà del settore commerciale italiano. In altre parole, è difficile misurare quanta parte del nanismo delle imprese commerciali italiane sia stato determinato dalla regolamentazione specifica del settore e quanto invece da fattori strutturali che in Italia limitano la crescita in tutti i settori, non solo in quello commerciale. Per le stesse ragioni è altrettanto difficile misurare in modo credibile come lo sviluppo difforme del settore distributivo sul territorio, più lento in alcune aree del Mezzogiorno, sia dipeso dalla regolamentazione più stringente in quelle regioni piuttosto che da altre fonti di eterogeneità, la più ovvia delle quali è il minor sviluppo economico di quel territorio.

Date queste necessarie premesse, in questo lavoro si documenta lo sviluppo della rete distributiva italiana dal secondo dopoguerra ad oggi, evidenziando dapprima le caratteristiche della legislazione vigente e i potenziali rischi che essa ha costituito per il pieno dispiegarsi della concorrenza e della crescita. In secondo luogo, richiamando i risultati della letteratura empirica, disponibile solo per gli anni più recenti, si discutono gli effetti della rimozione progressiva dei vincoli regolamentari sulla concorrenza e sullo sviluppo del settore, ricavando, seppur indirettamente, qualche evidenza a conferma dell'effetto di freno della regolamentazione sulla crescita della rete distributiva italiana.

² Si veda ad esempio Burda e Weil, 2004, per un modello che discute le implicazioni in termini di benessere derivanti dal coordinamento delle attività collettive relative al commercio.

Il lavoro è organizzato in quattro sezioni: le prime tre, di analisi storica, sono relative ad altrettanti distinti periodi individuati in base agli interventi normativi che ne hanno regolato il grado di concorrenza. In particolare, la sezione 2 accenna agli anni antecedenti la seconda guerra mondiale, durante i quali le forme più moderne di distribuzione hanno mosso i primissimi passi, soprattutto nel comparto dell'abbigliamento. Si illustrano anche i tratti fondamentali della legge del 1926, che ha regolato lo sviluppo del settore commerciale fino alla fine degli anni sessanta. Nella sezione 3 si discute la Legge n. 426/71, promulgata con l'obiettivo di promuovere una programmazione organica della rete distributiva da parte delle autorità locali e l'evoluzione del settore fino alla fine degli anni novanta. La sezione 4 è dedicata ai primi e incerti passi verso la progressiva liberalizzazione del settore, avviati con il "Decreto Bersani" del 1998, e alle resistenze incontrate dal processo riformatore. Infine la sezione 5 discute i risultati principali della letteratura empirica sugli effetti di questi provvedimenti sulla concorrenza e sulla crescita del settore.

2. La legislazione del 1926 e lo sviluppo degli anni cinquanta e sessanta

Nel periodo immediatamente successivo al primo conflitto mondiale, a fronte di uno sviluppo industriale sostenuto, fu lo stesso sistema industriale a porsi il problema dell'efficienza della distribuzione commerciale tradizionale. La distribuzione organizzata aveva già mosso i primi passi negli Stati Uniti e nel Regno Unito³; in Italia invece in questo periodo erano gli esercizi di piccola dimensione ad aver conosciuto una forte spinta alla crescita. Ciò portò il legislatore a occuparsi del comparto commerciale nel 1926 con il Regio Decreto Legge n. 2174. Questo prevedeva un sistema di licenze amministrative corredato da un sistema di controlli e licenze di polizia a tutela dell'ordine pubblico e dell'igiene. L'apertura di nuovi esercizi era demandata ai Comuni, che avevano ampio potere discrezionale nell'autorizzare o meno i nuovi ingressi.

Nello stesso periodo si manifestarono in Italia le primissime esperienze di distribuzione su larga scala concentrate nel segmento non alimentare, come promanazione del comparto industriale, piuttosto che come autonomo progetto imprenditoriale. Come riporta Zamagni

³ In questo lavoro i termini grande distribuzione organizzata e distribuzione organizzata vengono utilizzati sostanzialmente come sinonimi per identificare forme di commercio svolta su scala più ampia e standardizzata di quella del commercio di tipo tradizionale. Nella letteratura i due termini sono invece a volte usati come alternativi: la grande distribuzione si riferisce a strutture di vendita più ampie sia della distribuzione tradizionale, sia di quella cosiddetta organizzata.

(1982), alla base dei primi tentativi di commercio su grande scala, quali quelli della Rinascente, vi era il desiderio dei grandi imprenditori tessili di favorire lo sviluppo della domanda al fine di sostenere la produzione del settore. Un altro aspetto caratteristico di queste prime esperienze distributive è che esse, sebbene maggiormente presenti nelle regioni del Nord, non trascurarono i grandi centri urbani nel Mezzogiorno. Sicché negli anni quaranta alcune catene quali la Standa e la Upim, oltre che la Rinascente, erano presenti non solo in Lombardia e Piemonte, ma anche in Sicilia, in Puglia, in Campania e a Roma. Anche i primi dati disponibili circa il commercio al dettaglio nella sua interezza, raccolti da Zamagni (1981) e relativi al 1938 segnalavano l'esistenza dei divari territoriali tra le regioni del Nord e quelle del Centro-Sud, ma nel complesso tali differenze non risultavano particolarmente marcate.

Immediatamente dopo la fine del secondo conflitto mondiale si rafforzarono in Italia le forme di associazionismo tra piccoli commercianti tradizionali, quali la Confederazione Generale italiana del commercio, nata nel '46: l'azione di queste strutture fu orientata alla tutela del comparto, con richieste sempre più pressanti di protezione, motivate dal fatto che il settore commerciale era considerato, anche da legislatore, un bacino per assorbire i lavoratori espulsi dall'agricoltura⁴, problema particolarmente sentito nelle regioni meridionali.

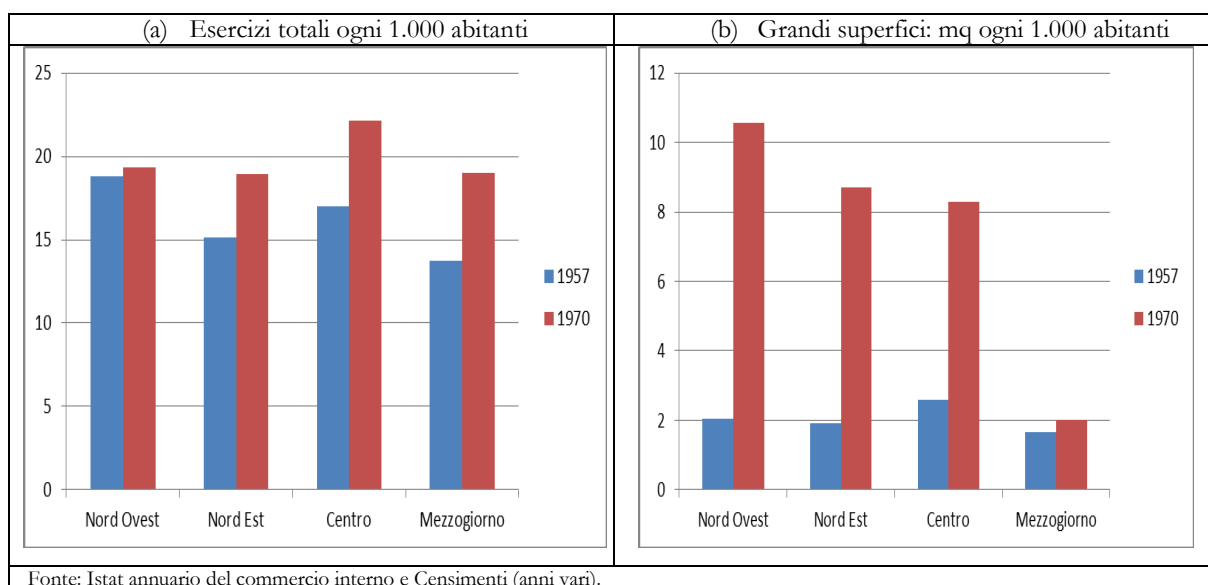
Nonostante queste pressioni, all'inizio degli anni sessanta le differenze territoriali nella struttura distributiva erano nel complesso ancora esigue. La figura 1.a riporta il numero di esercizi autorizzati alla vendita ogni 1.000 abitanti per macroarea nel 1957 e nel 1970. Alla fine degli anni cinquanta tale rapporto era significativamente più elevato nel Nord-Ovest che nelle altre aree del paese, ma le regioni del Mezzogiorno avevano una struttura distributiva sviluppata tanto quanto quella delle regioni del Nord Est. Tra il 1957 e il 1970 il rapporto tra il numero di esercizi e gli abitanti cresce ovunque, ma in misura meno marcata proprio nel Nord-Ovest, appiattendosi ulteriormente i divari territoriali. Tuttavia, una forte eterogeneità territoriale nei ritmi di sviluppo emerge se si guarda proprio allo sviluppo delle grandi superfici di vendita (fig. 1b). Se nel 1957, ancora una volta, la dotazione territoriale

⁴ Per una trattazione del ruolo svolto dalla Confederazione nel richiedere interventi protezionistici si veda Baviello (2008). Baviello (2008) riporta in particolare come l'azione della Confederazione era una risposta alla crescente attenzione del legislatore verso le forme di cooperazione, spesso favorite sul piano fiscale, la cui concorrenza veniva percepita come sleale dal commercio al dettaglio privato.

di strutture di vendita di grande dimensione, sebbene esigua, era simile tra le aree geografiche, nel 1970, invece, la grande distribuzione aveva avuto una certa diffusione nel Nord e nel Centro, ma era ancora assolutamente marginale nel Mezzogiorno.

Figura 1

Diffusione del commercio al dettaglio e delle grandi superfici di vendita per macroarea: anni 1957 e 1970



Nel periodo, quindi, i piccoli commercianti del Mezzogiorno hanno mostrato elementi di vitalità comparabili a quelli delle altre macroaree: è invece verosimile che dello sviluppo dei consumi non abbia beneficiato la distribuzione organizzata del Mezzogiorno, probabilmente per gli ostacoli frapposti dal legislatore locale, che pensava di tutelare i posti di lavoro creati dal piccolo commercio. La nascita dell'ampio divario nello sviluppo della grande distribuzione avviene infatti in un periodo in cui comincia ad ampliarsi la forbice Nord-Sud nel PIL pro capite: resta però il sospetto che il divario registrato nel segmento delle grandi superfici distributive sia stato comunque eccessivamente ampio, anche rispetto al ritmo di crescita complessivo delle due macroaree.

3. Dalla discrezionalità alla programmazione: 1971-1998

Proprio sul finire degli anni del cosiddetto boom economico, il legislatore nazionale decise di rivedere l'impianto della legge del 1926 con uno degli interventi normativi più longevi in campo di regolazione dell'economia italiana dal secondo dopoguerra: la legge n. 424 del 1971, rimasta sostanzialmente in vigore per quasi trent'anni. Con tale atto la

normativa del settore commerciale è passata da un impianto vincolato di tipo corporativo-fascista ad uno di tipo programmato. In particolare, la legge si basava su due principi cardine: (1) la qualificazione degli operatori commerciali, attraverso l'iscrizione presso il Registro degli Esercenti il commercio; (2) la programmazione della rete distributiva del commercio al minuto, demandata ai Comuni. L'intento del legislatore era perciò quello di sostituire il sistema delle licenze di tipo corporativistico del sistema fascista delle commissioni comunali, rilasciate spesso arbitrariamente, con un sistema autorizzativo che prevedeva una valutazione da parte della pubblica amministrazione nell'ambito dei piani di programmazione della rete distributiva, demandata ai Comuni. La stessa programmazione distributiva andava però coordinata con quella di tipo urbanistico.

Il regime autorizzativo rimaneva però permeante: ogni potenziale esercente che volesse aprire un proprio esercizio commerciale doveva richiedere espressamente l'autorizzazione. L'attività commerciale doveva essere svolta nell'ambito di tabelle merceologiche rigide, che impedivano la diversificazione dell'offerta commerciale. Il rilascio dell'autorizzazione era di competenza del Sindaco, sentito il parere non vincolante di un'apposita commissione comunale. Le autorizzazioni andavano concesse nel rispetto del piano commerciale predisposto dal Comune. La legge però prevedeva alcuni limiti alla discrezionalità dell'autorità comunale per un insieme specifico di casi, per i quali l'autorizzazione era un atto dovuto al ricorrere dei requisiti: questi erano l'apertura di strutture di vendita non superiori a 600 mq a seguito di concentrazione di due esercizi pre-esistenti da almeno 3 anni; l'espansione fino a 200 mq o il trasferimento degli esercizi operanti sul territorio comunale da almeno tre anni; gli ampliamenti in genere fino al raddoppio della superficie purché la superficie così ottenuta fosse al di sotto di alcune soglie stabilite da ogni Comune. Per l'apertura di un punto vendita di superficie superiore ai 400 o ai 1.500 mq, in relazione alla dimensione del Comune, era richiesto un nulla osta regionale, senza però stabilire un termine massimo entro il quale questo dovesse essere rilasciato. Infine, in caso di richieste concorrenti per l'apertura di strutture di superficie simile, la legge attribuiva precedenza alle domande presentate dagli operatori già esistenti rispetto ai potenziali nuovi entranti.

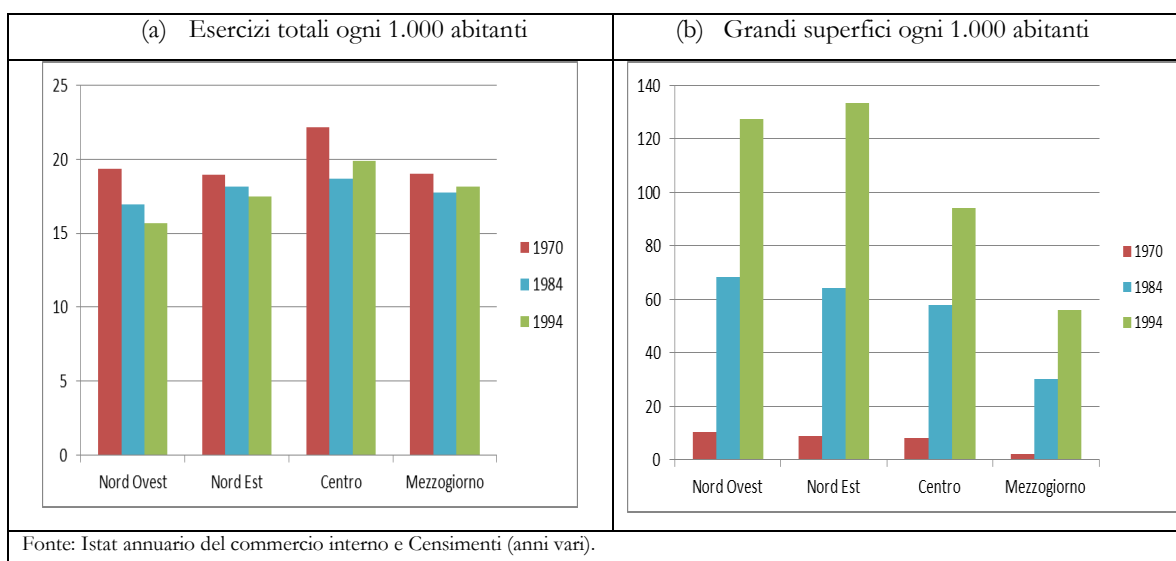
In linea con gli orientamenti dell'epoca, che prevedevano un intervento dello Stato anche nella determinazione della struttura dell'offerta, la programmazione della rete distributiva a livello locale esigeva, pertanto, che il governo centrale svolgesse una funzione di orientamento organico e coerente per le diverse tipologie commerciali. Il governo centrale non svolse mai questa funzione di indirizzo, anche per una sottovalutazione

dell'importanza economica del settore commerciale, non considerato strategico per lo sviluppo del paese. Né le Regioni, cui era demandata l'autorizzazione per le grandi aperture, si adoperarono per sviluppare piani organici di sviluppo sul territorio di loro competenza e per orientare l'azione dei singoli Comuni. Il passaggio dal sistema delle licenze a un sistema di autorizzazioni non si tradusse quindi un reale abbattimento delle barriere all'entrata e i Comuni utilizzarono spesso i margini di discrezionalità concessi per regolare gli accessi al mercato, finendo per essere facilmente "catturati" dai portatori di interessi locali preesistenti. Anzi, era la stessa legge nazionale a prevedere in modo esplicito la possibilità di favorire gli *incumbent* rispetto ai nuovi entranti, cioè chi già possedeva le autorizzazioni necessarie e operava sul mercato piuttosto che i nuovi operatori che potessero aumentare le pressioni concorrenziali, in un settore già percepito dal legislatore come "sovraffollato" (Pellegrini, 1990). Era inoltre chiaramente sfavorito il rafforzamento dimensionale, soggetto a ulteriori oneri autorizzativi, con effetto sull'efficienza delle strutture di vendita. Lo sviluppo della grande distribuzione fu quindi bloccato proprio in un periodo di elevate pressioni sui prezzi. Se da un lato l'elevata inflazione degli anni settanta e primi anni ottanta non è attribuibile (almeno non interamente) alle caratteristiche scarsamente concorrenziali della struttura distributiva italiana, è però innegabile che l'orientamento particolarmente restrittivo nei confronti degli ingressi nel mercato non contribuì a favorire il contenimento della dinamica dei prezzi (Barca e Visco, 1993).

Come già evidenziato nelle sezioni precedenti, non è facile stimare quale sia stato l'impatto della legislazione sullo sviluppo della struttura distributiva: è cioè difficile determinare se in assenza di regolamentazione il settore sarebbe cresciuto di più e in modo più omogeneo sul territorio. In ogni caso, durante i quasi trent'anni di vigenza della legge 424/71, anche a seguito di alcuni interventi legislativi volti ad allentare le maglie per le aperture di strutture di vendita di grandi dimensioni, il settore commerciale ha subito profonde modificazioni che ne hanno segnato il profilo fino ai giorni nostri. Da un lato in tutte le regioni si sono manifestati i primi segnali di una razionalizzazione della struttura distributiva, con una riduzione del numero di operatori (fig. 2). Il numero di esercizi per abitante ha quindi mostrato una tendenza alla riduzione, più intensa nel Nord che nel Centro e nel Mezzogiorno. Questa tendenza è verosimilmente connessa alla crescita, sia nel comparto alimentare che in quello non alimentare, della distribuzione organizzata, ancora una volta in misura più netta nelle regioni del Nord e del Centro che nel Mezzogiorno, incapace di recuperare il divario venutosi a creare durante gli anni sessanta (fig. 2).

Figura 2

Diffusione del commercio al dettaglio e delle grandi superfici di vendita per macroarea: anni 1984 e 1994



La crescita delle forme distributive moderne si è però manifestata attraverso l'apertura di strutture in media intorno ai 400 mq, meno soggette a vincoli legislativi, ma nettamente più piccole dei colossi che negli stessi anni si affermavano all'estero. La dotazione complessiva di grandi strutture di vendita, misurata sulla base della superficie di vendita, è perciò rimasta in Italia nettamente inferiore rispetto a quella degli altri paesi europei, soprattutto nel comparto alimentare (tav. 2). Alla fine degli anni ottanta la superficie di vendita dei supermercati era pari a 45 mq ogni mille abitanti in Italia, contro i 116 rilevati in Francia e i 108 in Germania; la superficie dedicata agli ipermercati (strutture superiori a 1.500 mq) era pari a 8 in Italia, a 102 in Germania a 78 in Francia. Ancora una volta è difficile distinguere tra le varie cause dell'elevata frammentazione della struttura distributiva italiana. Da un lato essa potrebbe essere dovuta alla propensione delle imprese italiane a rimanere su scala ridotta: su questa propensione inciderebbero cioè fattori non specifici al commercio al dettaglio ma, in generale, alla struttura produttiva italiana. L'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato (1993) all'inizio degli anni novanta sosteneva però l'ipotesi che il potere autorizzativo lasciato ai Comuni per i piccoli esercizi e alla Regioni per le aperture di grande dimensione avesse effettivamente limitato lo sviluppo della rete distributiva: l'AGCM riportava che tra il 1971 e il 1984 le richieste di apertura di strutture di grandi dimensioni rifiutate dalle Regioni erano state circa il 30 per cento del totale delle

domande presentate⁵. In mancanza di un'organica raccolta di dati a livello locale sulle domande presentate e su quelle rifiutate nel corso del tempo manca però la possibilità di effettuare una valutazione empirica del grado di restrizione all'accesso al mercato imposto dai legislatori regionali nel periodo considerato.

Tabella 1

Grandi superfici di vendita nei principali paesi europei: mq per 1.000 abitanti.
(settore alimentare, anno 1989)

	Supermercati	Ipermercati
Italia	45,1	8,1
Francia	116,4	78,1
Regno Unito		36,3
Germania	108,4	101,7
Paesi Bassi	106,9	10,0
Belgio	171,9	62,5
Spagna	29,5	18,3

Fonte: OECD, 1992.

4. Il Decreto Bersani del 1998: verso la liberalizzazione

Almeno nel suo spirito originario, il decreto legislativo n. 114/ 1998, denominato “Decreto Bersani”, costituisce il primo atto concreto di liberalizzazione del settore commerciale italiano. Con riferimento all'ingresso nel mercato i punti cardine dell'intervento legislativo erano tre: (1) la definizione esplicita dei principi generali di orientamento alla concorrenza e all'ammodernamento del comparto; (2) la liberalizzazione completa degli esercizi di piccola dimensione, basata sulla mera comunicazione dell'avvenuta apertura a cui il Comune poteva opporsi solo per ragioni di natura urbanistica ed entro un dato periodo di tempo; (3) l'assegnazione ai Comuni del potere di autorizzare le strutture di media dimensione (fino a 400 mq) e alle Regioni il potere di autorizzare le strutture di vendita più grandi, secondo valutazioni di natura meramente urbanistica. Sostanzialmente in linea con la precedente normativa, alle Regioni restava inoltre il potere di regolare alcuni aspetti gestionali dell'attività commerciale, quali gli orari e i giorni di apertura, i periodi dei saldi, ecc. Seppur riprendendo molti punti del sistema autorizzativo precedente, il decreto Bersani da un lato liberalizzava completamente il piccolo commercio, sottraendolo a qualsiasi potere autorizzativo, dall'altro provava ribadire il principio, sotteso anche nella legge del 1971, in base al quale i vincoli alle nuove aperture di grandi

⁵ A queste si devono sommare anche le domande di apertura non presentate, per effetto dello scoraggiamento circa le possibilità di accoglimento della domanda stessa.

dimensioni dovevano essere ricondotti a un piano di sviluppo urbanistico e territoriale, secondo le linee di indirizzo delle autorità regionali.

Il D. Lgs. 114/98 stabiliva inoltre un termine entro il quale le Regioni avrebbero dovuto emanare i regolamenti di indirizzo per le aperture delle grandi strutture e bloccava ogni richiesta di nuova apertura fino all'emanazione della nuova normativa regionale. Le Regioni italiane hanno usato con molta discrezionalità i margini lasciati dal legislatore nazionale. Innanzitutto, nessuna Regione ha rispettato i termini previsti dal decreto Bersani per promulgare gli atti normativi, bloccando, di fatto, completamente l'accesso al mercato per almeno il biennio 1998-99. In secondo luogo, contrariamente allo spirito della legge, la quasi totalità delle Regioni ha suddiviso il proprio territorio regionale in aree, spesso coincidenti con le province e ha stabilito limiti quantitativi alle nuove strutture di vendita di grande dimensione. Tali vincoli riguardavano sia il numero di esercizi di grande distribuzione che potevano essere autorizzati sul dato territorio, sia il numero di metri quadri massimi autorizzabili⁶. Unica eccezione, almeno all'inizio, furono le leggi regionali del Piemonte, dell'Emilia-Romagna e delle Marche, che in linea con il decreto Bersani, si dotarono solamente di norme di indirizzo, senza prevedere limiti quantitativi allo sviluppo. L'orientamento seguito dalla maggior parte delle Regioni italiane, contrario agli intenti del legislatore nazionale, è chiaramente riconducibile alla tutela di forme di commercio di tipo tradizionale. Anzi, nel testo di diversi provvedimenti regionali si dichiarava esplicitamente che i vincoli allo sviluppo della grande distribuzione sono motivati dalla necessità di salvaguardare le strutture di vendita più piccole, la pluralità delle formule distributive, nonché i livelli occupazionali del settore. Infine, quasi tutte le normative regionali prevedevano norme meno stringenti per gli accorpamenti di strutture esistenti, favorendo la crescita dimensionale degli *incumbent* rispetto all'ingresso di nuovi concorrenti, ripercorrendo gli orientamenti della legge del 1971.

Dopo la prima tornata di interventi regionali, concentratasi all'incirca tra il 2000 e il 2002, molte Regioni furono costrette a intervenire nuovamente sulla regolamentazione. In molti casi ciò fu dettato dalla constatazione che le richieste di nuove aperture erano nettamente superiori a quanto previsto dai rigidi vincoli imposti tra il 2000 e il 2002. È significativo inoltre che anche le Marche, il Piemonte e l'Emilia-Romagna, che nella prima

⁶ In molti casi vincoli numerici o di superficie sono stati introdotti, in alcune normative, anche nei confronti delle medie strutture di vendita, determinando così un'ingerenza della Regione nei confronti di competenze che il D. Lgs. 114/98 aveva attribuito ai Comuni. I vincoli inoltre erano spesso distinti tipologia merceologica ed erano più stringenti per la distribuzione alimentare.

formulazione dei propri regolamenti avevano adottato un impianto liberista, si adeguarono successivamente agli standard adottati dalle altre regioni, determinando vincoli di natura quantitativa.

Anche grazie alla riforma del Titolo V della Costituzione, che aveva assegnato alle Regioni competenza esclusiva nel settore commerciale, la seconda ondata legislativa, avvenuta tra il 2003 e il 2006 ripropose una serie di vincoli quantitativi allo sviluppo della grande distribuzione, stimolando di conseguenza alcuni interventi dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato, volti a intervenire su singole normative regionali ritenute lesive del principio della libera concorrenza e a fornire indicazioni generali sui principi a cui dovevano ispirarsi i legislatori regionali.

Tabella 2

L’evoluzione della grande distribuzione commerciale

(comparto alimentare, anno 2011)

	Indice di Herfindahl		Punti vendita per mille abitanti (1)		Metri quadri per mille abitanti (2)		Dimensione media (3)	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Nord Ovest	0,066	0,064	0,37	0,39	226	294	617	759
Nord Est	0,070	0,061	0,49	0,52	247	313	507	607
Centro	0,071	0,062	0,44	0,45	219	267	493	592
Mezzogiorno	0,058	0,048	0,48	0,57	194	261	402	460

Fonte: Nielsen (2011)

Nella seconda parte degli anni duemila alle segnalazioni dell’Antitrust si sono aggiunti i pareri e le sentenze di altri organi giurisprudenziali, quali la Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato e il Tar, con interventi atti a rimuovere le limitazioni alla concorrenza e contingentamenti alle aperture delle strutture di vendita grandi (si veda Aimone Gigio e Coin, 2012). Negli anni più recenti altre leggi nazionali hanno cercato di limitare gli orientamenti anti-concorrenziali degli enti locali, anche per il recepimento nel nostro ordinamento della Direttiva 123/2006/CE relativa ai servizi del mercato interno. Se quindi le restrizioni quantitative sono state via via superate, l’azione del legislatore regionale si è concentrata sul mantenimento di vincoli indiretti all’attività gestionale (orari, vendite promozionali). I limiti normativi non sono stati quindi esplicitamente imposti alla grande distribuzione, ma a tutto il settore commerciale, sebbene nei fatti i vincoli di natura gestionale abbiano penalizzato maggiormente proprio le strutture più grandi, che possono

più spesso gestire fasce orarie di apertura flessibili e che più spesso ricorrono a politiche di vendita aggressive.

Negli anni più recenti l'analisi dell'Antitrust si è quindi estesa anche alle norme che regolano gli orari e i giorni di apertura degli esercizi commerciali, venendo a toccare non solo disposizioni regionali, ma anche comunali, essendo normalmente demandata ai Comuni la regolamentazione degli aspetti di natura più strettamente gestionale.

Ne è conseguito un orientamento del legislatore nazionale alla regolazione anche di questi aspetti (ad es. il decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214), al fine di promuovere ulteriori liberalizzazioni anche in tema gestionale e segnando di fatto un passo indietro rispetto alla libertà normativa lasciata agli enti locali dal 1971 in poi.

Tabella 3

Diffusione delle strutture di vendita di grande dimensione principali paesi europei, anno 2007

	N. esercizi di grande dimensione	Esercizi di grande dimensione (mq)	Mq per esercizio	N. esercizi di grande dimensione superficiali per 1000 abitanti	Mq per 1.000 abitanti
Italia	260,204	25,512	98	4.3	423
Germania	107,965	39,941	370	1.3	488
Spagna	157,968	21,091	134	3.4	459
Francia	93,284	28,546	306	1.4	443

Fonte: ECB. Occasional paper n. 128/2011

Nonostante i tentativi del legislatore locale di porre un freno allo sviluppo, nel corso dell'ultimo decennio, anche grazie alla diffusione delle nuove tecnologie, il settore è stato caratterizzato da una forte crescita. È così calato il grado di concentrazione del mercato in tutte le aree considerate, si è attenuato il divario territoriale tra le Regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno, è aumentata la dimensione media delle imprese commerciali (tabella 2)⁷; si è infine ridotta la distanza tra la struttura commerciale italiana e quella dei principali partner europei, sebbene la dimensione media delle imprese della grande distribuzione italiane resti ancora oggi al di sotto di quella degli altri paesi europei (tabella 3).

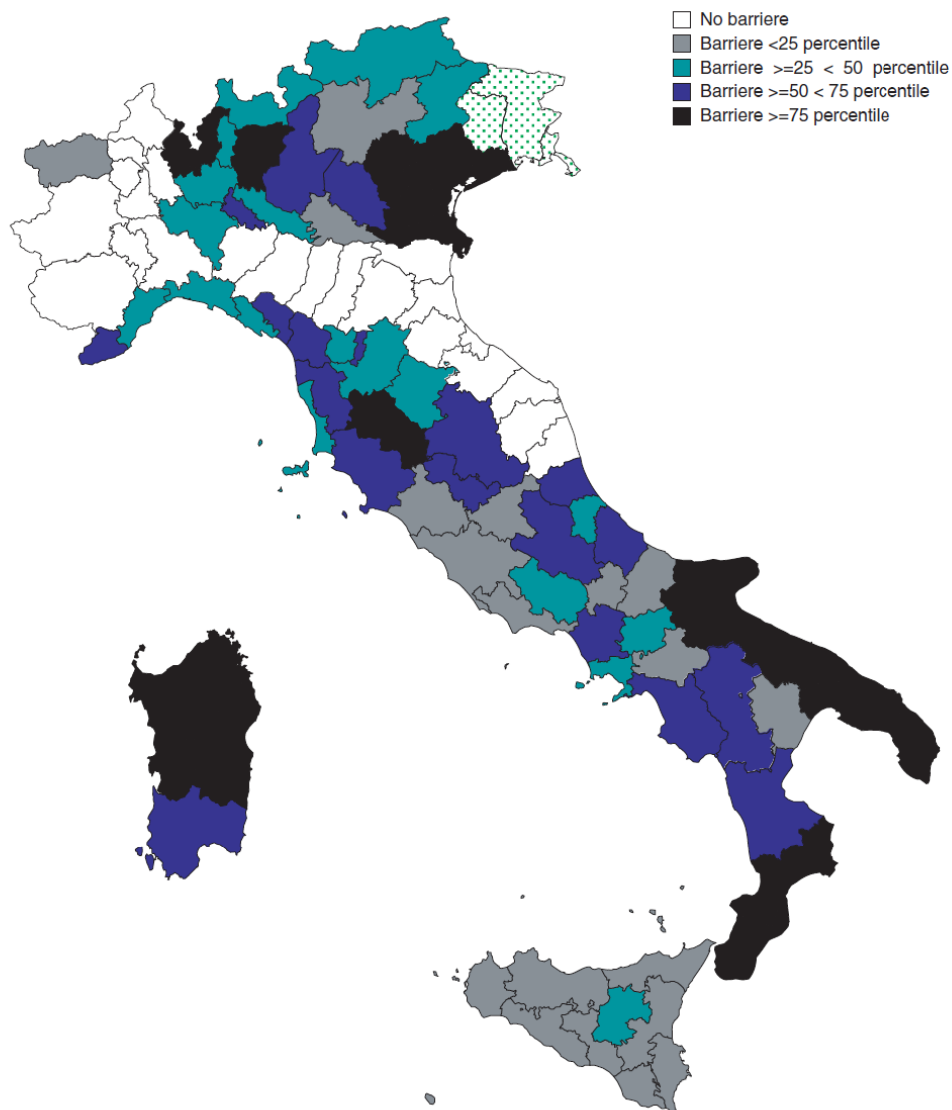
⁷ La tabella 2 si riferisce alla sola grande distribuzione alimentare, ma le conclusioni del paragrafo valgono anche per la grande distribuzione non alimentare, tipicamente meno vincolata di quella alimentare.

5. A chi giovano le barriere? Una discussione basata sull'evidenza empirica

I vincoli quantitativi imposti dai governi regionali allo sviluppo della grande distribuzione nei primi anni duemila forniscono una misura ex ante dell'orientamento della politica regionale nei confronti delle nuove aperture: ogni impresa della distribuzione commerciale, dal momento della promulgazione della legge regionale, è in grado di conoscere di quanto si potrà espandere al massimo il proprio mercato locale di riferimento. I vincoli presenti nei testi di legge possono essere facilmente tradotti in un indicatore quantitativo di barriera all'entrata a livello locale, consentendo di valutare il grado di liberalizzazione nelle varie regioni. Inoltre, grazie all'eterogeneità territoriale, i vincoli quantitativi consentono di identificare l'effetto delle barriere sulle variabili economiche di interesse.

La figura 3, tratta da Schivardi e Viviano (2011), rappresenta il rapporto tra la popolazione e i metri quadri massimi stabiliti per nuove aperture di strutture di grande distribuzione per provincia tra il 2000 e il 2002, cioè nel momento della prima applicazione del decreto Bersani a livello regionale (l'indice è pari a zero per le province appartenenti alle Regioni che non hanno previsto vincoli quantitativi nel periodo considerato). Emerge l'elevata disomogeneità territoriale delle politiche regionali e un orientamento maggiormente restrittivo soprattutto di alcune regioni del Mezzogiorno, che conferma indirettamente la tesi in base alla quale il minor sviluppo della grande distribuzione in queste regioni sia stato frenato da un orientamento normativo poco aperto alla concorrenza.

Le barriere all'entrata successive al Decreto Bersani



Gli avversari della grande distribuzione hanno da sempre sostenuto che lo sviluppo delle grandi strutture di vendita si ripercuote negativamente sull'occupazione del settore. Con riferimento alla Francia, dove le aperture della grande distribuzione durante gli anni settanta e ottanta andavano approvate da specifiche commissioni locali, Bertrand e Kramarz (2002) mostrano che le restrizioni all'ingresso della grande distribuzione hanno rallentato la crescita dell'occupazione. Viviano (2008), analizza gli effetti delle restrizioni all'accesso, sfruttando le differenze nella legislazione di due regioni limitrofe e perciò

verosimilmente sottoposte a shock aggregati di simile intensità, le Marche e l'Abruzzo. Come evidenziato nella sezione precedente, nei primi anni duemila la prima ha adottato un approccio liberale, mentre la seconda ha imposto vincoli quantitativi all'apertura. I risultati dell'analisi indicano che la maggiore espansione della grande distribuzione nelle Marche ha comportato un aumento dell'occupazione alle dipendenze nel settore commerciale, più intenso nelle strutture di vendita della grande distribuzione, più lieve, ma pur sempre positivo nelle strutture di piccola dimensione. L'effetto è stato invece negativo per l'occupazione di tipo indipendente. Un risultato parzialmente simile con riferimento alla piccola distribuzione è stato poi confermato da Sadun (2014) per il Regno Unito. Nel complesso la letteratura economica ha quindi mostrato che la diffusione della grande distribuzione non comporta una diminuzione del numero degli addetti nel settore, ma più spesso una riduzione del numero di piccoli negozi indipendenti. Le piccole strutture di vendita che sopravvivono all'aumento della concorrenza sono invece soggette a un rafforzamento dimensionale. Questi risultati inducono quindi a rigettare le preoccupazioni di chi difende le barriere all'entrata come strumento di tutela dei livelli occupazionali. La letteratura però non è riuscita a trovare un risultato univoco con riferimento ai salari pagati ai lavoratori dipendenti del settore. Se effettivamente le barriere all'entrata consentono agli imprenditori *incumbent* profitti più elevati, allora è possibile che anche i salari dei lavoratori siano più elevati. In questo caso i lavoratori già presenti nel settore potrebbero essere tra coloro che esercitano una pressione a favore dell'innalzamento delle barriere. D'altro canto, se l'abbattimento delle barriere stimola guadagni di efficienza, allora è possibile che i salari dei lavoratori possano essere più elevati in un mercato liberalizzato.

Una maggiore concorrenza nel comparto distributivo avvantaggia invece il consumatore. Già negli anni cinquanta, con il diffondersi della distribuzione organizzata negli Stati Uniti, Galbraith (1952) sosteneva che lo sviluppo della grande distribuzione fosse cruciale per controbilanciare il potere di mercato delle imprese produttrici (la cosiddetta *countervailing-power hypothesis*)⁸: la grande distribuzione, spuntando prezzi all'ingrosso mediamente più bassi rispetto a quelli praticati dal comparto produttivo ai singoli *retailers* avrebbe trasferito parte dei propri guadagni ai consumatori finali e favorito una riduzione dei livelli dei prezzi al consumo. Basker (2005) per gli Stati Uniti analizza l'effetto dell'apertura di nuovi centri commerciali di Wal-Mart, la più grande catena distributiva

⁸ La letteratura economica ha discusso molto vivacemente circa la validità di tale ipotesi. Per una breve trattazione della letteratura si veda Viviano (2012).

mondiale, e i prezzi al consumo di numerosi prodotti nei corrispondenti mercati locali e mostra che a partire dagli anni ottanta l'entrata del colosso distributivo ha in media ridotto i prezzi sia nel breve sia nel lungo periodo. Ciapanna e Rondinelli (2014) analizzano il legame tra la struttura di mercato della grande distribuzione organizzata e il livello dei prezzi al consumo in alcuni paesi dell'area dell'euro trovano una relazione positiva.

Le barriere potrebbero avere effetti negativi anche sulla dinamica dei prezzi. Biscourp, Boutin e Vergè, (2008) mostrano che in Francia negli anni settanta gli indici dei prezzi al consumo dei beni alimentari erano legati al grado di concentrazione della GDO a livello locale. Per l'Italia questa tesi fu avanzata fin dagli anni settanta da Sylos Labini (1977), che sosteneva che in Italia gli impulsi al rialzo dei prezzi fossero più intensi proprio a causa delle barriere all'entrata nel settore commerciale⁹. Schivardi e Viviano (2011) trovano un effetto positivo delle barriere all'entrata sulla dinamica dei prezzi¹⁰; Viviano (2012) trova conferma della relazione positiva tra la dinamica dei prezzi per provincia e il grado di concentrazione della grande distribuzione a livello locale. Gli effetti negativi delle barriere non si limitano tuttavia ai prezzi: laddove la grande distribuzione commerciale è maggiormente concentrata, anche la gamma di prodotti offerti al consumatore risulta inferiore (Santioni, 2012). Se quindi le barriere frenano la crescita dell'occupazione e danneggiano il consumatore, non è tra questi soggetti che vanno ricercati i promotori delle barriere.

Dal punto di vista teorico è evidente che le barriere favoriscono le imprese già operanti nel mercato. Per testare questo assunto sui dati italiani, Schivardi e Viviano (2011), utilizzando le misure di barriera illustrate nella figura 3, mostrano che nelle province con più elevati vincoli all'entrata, anche i margini di profitto delle imprese commerciali già presenti nel territorio sono più elevati, mentre la produttività è più bassa. Sulla minor produttività avrebbe influito anche la minore propensione all'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte degli operatori localizzati in aree con pressioni competitive inferiori.

⁹ Santioni (2012) analizza invece la relazione tra la concentrazione della GDO nei mercati locali e rigidità dei prezzi e trova una correlazione positiva. La lettura congiunta di tali risultati potrebbe perciò portare a concludere che in mercati meno concorrenziali le revisioni sono meno frequenti ma più marcate.

¹⁰ Secondo Sylos Labini (1977) la dinamica del prezzo finale \dot{p}_f di vendita è una media ponderata della dinamica dei prezzi alla produzione \dot{p}_p e del markup dell'impresa distributiva \dot{M} (cioè, $\dot{p}_f = \alpha \dot{M} + (1 - \alpha)\dot{p}_p$). Il valore di α determina perciò se il settore distributivo alimenta o rallenta la dinamica dell'inflazione.

Tuttavia, non solo tra gli imprenditori commerciali si concentrano interessi all'innalzamento di barriere contro la grande distribuzione. L'affermarsi delle grandi imprese distributive nel corso dell'ultimo decennio ha scosso profondamente anche il settore produttivo italiano, caratterizzato da imprese di piccola dimensione con mercato finale di tipo prevalentemente locale. Queste in generale non sono in grado né di detenere un elevato potere contrattuale nei confronti del grande distributore, né di garantire ad esso dei volumi di prodotto tali da essere distribuiti su larga scala. I riflessi della crescente presenza sul territorio della grande distribuzione, quindi, si sono verosimilmente manifestati anche nel comparto produttivo. Viviano (2012) mostra infatti che laddove il grado di concentrazione della grande distribuzione è più elevato, anche il numero di imprese industriali attive nel comparto alimentare è inferiore e i margini di profitto sono mediamente più bassi.

È quindi nel mondo dell'imprenditoria italiana (e forse tra i lavoratori *insider*) che vanno ricercati coloro che si sono opposti allo sviluppo della grande distribuzione, paventando non solo effetti sull'occupazione, ma più di recente, anche i rischi di ingresso di operatori stranieri che poi si sono verificati solo in minima parte (e forse anche meno che in altri settori dell'economia).

Le conclusioni della letteratura, tuttavia, non comportano necessariamente un sostegno allo sviluppo incontrollato della grande distribuzione: nello spirito delle leggi nazionali vi è sempre stato infatti il richiamo a superiori obiettivi di salvaguardia urbanistica del territorio. Le scelte delle comunità locali, tuttavia, andrebbero effettuate sulla base di valutazioni che tengano considerino tutti i costi economici connessi all'imposizione dei vincoli, e non, invece, l'interesse di una parte.

Riferimenti bibliografici

Aimone Gigio, L. e Coin D. (2012) “La regolamentazione nelle regioni italiane” in Viviano E. et al. (2012), *La grande distribuzione organizzata e l'industria alimentare in Italia*, Questioni di Economia e finanza, n. 119.

Aimone Gigio, L. Santioni R. e Viviano E. (2012) “Gli operatori della grande distribuzione organizzata” in Viviano E. et al. , *La grande distribuzione organizzata e l'industria alimentare in Italia*, Questioni di Economia e finanza, n. 119.

AGCM (1993), *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza*, working paper.

Basker E. (2007) “The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, (21), pp. 177–198.

Barca F. e Visco I. (1993), “L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali”, in Visco I. e Micossi S. (a cura di), *Inflazione, concorrenza e sviluppo*, il Mulino, Bologna, pp. 21-91.

Baviello D. (2008), *I commercianti e i primi anni della Repubblica (1946-1951)*, Franco Angeli, Milano.

Bertrand, M. and F. Kramarz (2002) “Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry”, *The Quarterly Journal of Economics* 117 (4), 1369–1413.

Biscourp, P., Boutin, X. e Vergé, T. (2008), “The effects of retail regulations on prices: evidence from French data”, Working Paper.

Burda, M. e Weil P. (2004) “Blue Laws”, Mimeo, Humboldt-University, Berlin.

Ciapanna, E. e Rondinelli, C. (2014) “Retail market structure and consumer prices in the euro area”, ECB working paper series, forthcoming.

ECB (2011) “Structural features of distributive trades and their impact on prices in the euro area”, Occasional papers series, n. 128.

Galbraith, J.K., (1952), *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin.

OECD (1992), *Structure and Change in Distribution Systems: an Analysis of Seven OECD Member Countries*. Parigi.

Pellegrini, L. (1990), *Economia della distribuzione commerciale*, EGEA, Milano.

Sadun, R. (2014), “Does Planning Regulation Protect Independent Retailers?”, NBER working paper no. 19797.

Santioni, R. (2012) “La struttura dell’offerta e le distribuzioni regionali dei prezzi” in Viviano E. et al. (2012), *La grande distribuzione organizzata e l’industria alimentare in Italia*, Questioni di Economia e finanza, n. 119.

Schivardi F. e Viviano E. (2011), “Entry barriers in retail trade”, *The Economic Journal*, 121 (March), 145–170.

Sylos Labini P. (1977), *Sindacati, inflazione e produttività*, Bari, Laterza.

Viviano E. (2008) “Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector”, *Labour Economics*, 15, 1200–1222.

Viviano, E. (2012) “Le interazioni strategiche a monte e a valle” in Viviano E. et al. (2012), *La grande distribuzione organizzata e l’industria alimentare in Italia*, Questioni di Economia e finanza, n. 119.

Zamagni V. (1981), *La distribuzione commerciale in Italia tra le due guerre*, Cescom Università Bocconi, Franco Angeli, *Milano*.

Zamagni V. (1982) “Alle origini della grande distribuzione in Italia”, *Commercio*, (4), 71-95.