

# Distribuzione commerciale, concorrenza e federalismo

Luca Pellegrini

A ormai otto anni dalla modifica del Titolo V della Costituzione, che ha trasferito alle regioni anche la competenza in materia di commercio, l'articolo propone una valutazione degli effetti delle norme emanate a livello regionale sulla concorrenza nel settore e sui costi di *compliance* che esse generano per le imprese di distribuzione.

## Introduzione

Sino a oggi siamo stati abituati a pensare alla regolamentazione relativa alla distribuzione commerciale facendo riferimento a un quadro unitario di norme che si applicavano, almeno nei loro presupposti generali, a livello nazionale. La Legge 426/71, durata quasi 30 anni, e poi la Riforma Bersani del 1998, pur lasciando ampi margini alla regolamentazione locale, fissavano un quadro di riferimento comune, che rendeva relativamente agevole una valutazione dei vincoli (molti) che allontanavano il settore dalle comuni logiche di mercato. È un modo di affrontare il problema che ci si deve ormai rassegnare ad abbandonare: oggi la regolamentazione del settore ha definitivamente assunto una dimensione regionale e, spesso, addirittura provinciale o comunale a seguito delle deleghe che le leggi regionali danno agli enti locali subordinati. Non esiste una normativa di riferimento, ne esistono 20 (21 se si considerano le province autonome di Trento e Bolzano), ed esse si stanno sviluppando seguendo linee autonome e divergenti. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, infatti, ha trasferito alle regioni anche le competenze in materia di commercio e l'ultima cornice normativa unitaria, quella definita dalla Riforma Bersani, ha quindi perso rilevanza poiché le regioni, che a essa rimanevano vincolate in attesa di nuovi interventi legislativi, hanno via via introdotto norme sulla base delle più ampie competenze a esse assegnate. Ciò ha ridefinito lo scenario e messo in luce almeno due questioni rilevanti:

- *barriere all'entrata*: è sempre più difficile monitorare l'attività normativa regionale e ricostruire un quadro di sintesi circa i vincoli che ostacolano, in vario modo, la possibilità delle imprese di entrare e muoversi nel mercato;

- *vincoli operativi*: la divergenza, talvolta anche solo nei dettagli, delle norme che le imprese devono seguire, aumenta i costi di *compliance* al nuovo assetto federale.

Come si cercherà di argomentare, se in passato la questione più rilevante riguardava le limitazioni all'entrata nel mercato, oggi si aggiunge quella dell'impatto della regolamentazione sulla gestione d'impresa, che genera rilevanti inefficienze. Tali questioni determinano la necessità di intervenire per mitigare gli impatti negativi della regolamentazione locale:

- per fare rispettare le competenze statali in materia di tutela della concorrenza e impedire l'introduzione di barriere all'entrata;
- per incentivare forme di raccordo delle normative regionali e ridurre gli effetti di *path dependency*.

I paragrafi che seguono sono dedicati alle due questioni appena richiamate e alle relative necessità di intervento.

## ***Barriere all'entrata***

Le barriere all'entrata e alla mobilità sul mercato delle imprese commerciali si attuano attraverso regolamentazioni che introducono vincoli che riguardano un gran numero di variabili operative, in particolare:

- *superfici di vendita*: lo strumento più diffuso è stato il razionamento degli spazi di entrata attraverso contingenti di superficie nei confronti dei punti vendita di maggiori dimensioni per scoraggiare lo sviluppo di particolari aggregazioni (contenitori) di attività commerciali, in particolare centri e parchi commerciali;
- *localizzazione*: limiti alla possibilità di localizzazione di punti vendita, o di particolari tipologie di punto vendita, in aree con determinate caratteristiche, o prive di standard predefiniti, sono stati fra i più comuni strumenti per ridurre la concorrenza nella distribuzione;
- *assortimento*: le "tabelle merceologiche", introdotte dalla Legge 426/71 e rimaste in vita per 30 anni, esemplificano un modo per scoraggiare la mobilità delle imprese attraverso l'integrazione di nuove merceologie all'interno di un dato punto vendita;
- *requisiti professionali*: è un vincolo utilizzato per scoraggiare l'entrata di piccoli punti vendita marginali che erodono la redditività di quelli già presenti sul mercato;
- *orari di apertura*: le restrizioni in materia di orari sono un'ulteriore e comune barriera in rapporto al tempo di permanenza sul mercato;

Questa varietà di strumenti rende difficile monitorare e valutare l'effetto delle barriere sulle imprese e sul benessere del consumatore, perché spesso le relative norme vengono introdotte e giustificate in rapporto a finalità che solo indirettamente sollevano il tema della tutela della concorrenza. I vincoli alla localizzazione sono di norma inseriti in regolamentazioni urbanistiche che solo indirettamente diventano poi barriere all'entrata. Lo stesso vale per le limitazioni assortimentali, giustificate in rapporto a requisiti di sicurezza e professionali preposti a difesa del consumatore. Detto altrimenti, le barriere sono spesso giustificate con la necessità di garantire altri valori di natura generale ed è spesso difficile capire se il valore che viene difeso serva per giustificare la barriera o questa risponda effettivamente alla necessità di garantire alla collettività un beneficio maggiore rispetto al costo implicito in una riduzione della concorrenza. Oggi, nel nuovo contesto federalista, questa difficoltà è aumentata per la massiccia proliferazione di normative regionali. Le migliaia di pagine di norme in materia di commercio costituiscono un contesto impenetrabile per chi non voglia dedicare il proprio tempo esclusivamente a questo fine. Un problema che non riguarda solo gli osservatori esterni, ma che diventa anche istituzionale, poiché l'organismo deputato alla garanzia della concorrenza, l'Antitrust, si trova ad affrontare problemi simili, relativamente al commercio così come alle tante altre materie oggi di competenza regionale.

Quanto appena detto e limiti di spazio non rendono possibile in questa sede una rassegna sistematica delle dinamiche in atto (in merito si rimanda a Indis-Ancd, 2007), né si tenterà una valutazione del loro impatto complessivo sulle *performance* economiche regionali (in merito si veda AGCM, 2007, Schivardi e Viviano, 2009). Ci si limiterà, invece, a qualche esemplificazione che consenta di fare emergere la qualità dei problemi in essere e di proporre poi, nel paragrafo finale, alcuni possibili interventi correttivi.

Un primo esempio che si può proporre riguarda la definizione delle soglie dimensionali. L'assetto di riferimento da cui partire è quello definito dalla Riforma Bersani, che in merito ha rappresentato un punto di svolta, riducendo di molto i limiti in vigore in precedenza. Brevemente, la riforma prevedeva: eliminazione dell'autorizzazione per punti vendita di vicinato (fino a 150 mq di superficie di vendita nei comuni fino a 10.000 abitanti, 250 mq in quelli con più di 10.000 abitanti); autorizzazione comunale per le medie superfici (punti vendita fino a 1.500 mq nei comuni fino a 10.000 abitanti, 2.500 mq in quelli con più di 10.000 abitanti); autorizzazione regionale per le grandi superfici (oltre 1.500 o 2.500 mq a seconda della dimensione comunale). Alcune regioni hanno ritenuto opportuno rivedere questo assetto, introducendo nuove norme, sempre di natura più restrittiva. La Sicilia e la Liguria hanno ridotto le soglie che definiscono i punti di vendita di vicinato che non necessitano di autorizzazione: nei comuni fino a 10.000 abitanti da 150 a 100 mq; la soglia di 150 mq vale, invece, per i comuni compresi fra i 10.000 e i 100.000 abitanti; la soglia superiore, che riguarda solo i comuni con oltre 100.000 abitanti, è ridotta da 250 a 200 mq. Detto altrimenti, l'area liberalizzata è stata significativamente

ridotta. Molte regioni hanno poi modificato e differentemente qualificato le soglie delle medie e grandi superfici di vendita. Ancora una volta la Sicilia, che riduce la soglia delle medie superfici a 600 mq per i piccoli comuni e a 1.500 mq per quelli di maggiori dimensioni. Il Piemonte, come altre regioni, ha scelto una strada differente, introducendo non tanto soglie più basse per le tre diverse tipologie di punto vendita, quanto un'assai più dettagliata tipologizzazione: 15 tipologie alle quali corrispondono standard urbanistici differenziati. Se nel caso della Sicilia l'effetto anticompetitivo è chiaro, nel caso del Piemonte il giudizio non può che essere più sfumato. Alla lettera, questo tipo di intervento può essere visto come un affinamento dell'urbanistica commerciale, ma è evidente anche la possibilità che le nuove norme possano essere utilizzate come barriera all'entrata. Analoghe modifiche di quanto previsto dalla riforma riguardano le grandi superfici e qui si può citare il caso del Veneto, che ha definito un limite dimensionale massimo per i centri commerciali (15.000 mq), limite che può essere superato solo attraverso la chiusura di punti vendita esistenti.

Se dalle soglie dimensionali ci si muove alle modalità con le quali vengono concesse le autorizzazioni alle medie e grandi superfici il quadro non cambia. Il Molise, per esempio, ha stabilito che nei centri storici non possono essere localizzati punti vendita di più di 400 mq. Il Veneto introduce un vincolo ancora più stretto: possono essere autorizzati nuovi punti vendita di più di 1.000 mq solo se la superficie totale di medie e grandi superfici operanti nel comune non eccede quelle di vicinato. Nei piccoli comuni ciò significa un sostanziale blocco per medie e grandi superfici. Relativamente a queste ultime, è diffuso il ricorso alla pianificazione quantitativa attraverso la definizione di contingenti di superficie per nuove aperture per sub-aree regionali (per esempio, Toscana, Veneto, Sicilia). Ma va anche registrato qualche caso di innovazione, in particolare per quanto riguarda Lombardia e Piemonte. In quasi tutte le regioni, la procedura di autorizzazione delle grandi superfici si basa su studi di impatto intesi a misurare la loro compatibilità in rapporto alla pianificazione a larga scala, alla generazione di flussi di traffico, all'ambiente e alla sopravvivenza delle altre componenti del commercio. Nelle due regioni menzionate, in particolare nella prima, gli studi di impatto sono, almeno in linea di principio, ancorati in modo esplicito alla misurazione delle esternalità prodotte dai grandi insediamenti commerciali. Non si pongono limiti quantitativi, ma si chiede alle imprese di compensare le eventuali esternalità che producono. Rimane il fatto che pressoché in tutte le regioni uno dei parametri utilizzati per misurare le esternalità negative dei nuovi investimenti commerciali è costituito dal saldo occupazionale. Un fatto per molti versi sorprendente in un'economia di mercato, poiché tale saldo è una misura della maggiore efficienza dei nuovi esercizi rispetto a quelli che essi sostituiscono e rappresenta un fisiologico effetto di breve periodo dovuto alla necessità di riallocare le risorse di lavoro.

Fra le variabili utilizzabili per creare barriere, più sopra sono state menzionate le limitazioni assortimentali. In questo caso, i tentativi di passare dal regime definito dalla Riforma Bersani, che individua solo due orientamenti di of-

ferta, alimentare e non alimentare, a un numero più elevato di specializzazioni da sottoporre a diversi regimi regolatori, recuperando così la lunga tradizione della Legge 426/71, sono stati neutralizzati dallo stesso Bersani, nella veste di Ministro dello Sviluppo Economico del II governo Prodi, con il D.L. 223/2006 (convertito nella Legge 248/2006). Il citato decreto esplicita anche il divieto di subordinare l'entrata sul mercato a requisiti professionali e, quindi, ha reso impossibile l'uso di un'altra delle variabili che più sopra sono state elencate come possibili barriere all'entrata. L'intervento del Ministro Bersani è la migliore testimonianza delle tendenze che andavano emergendo nella legislazione sul commercio a livello regionale.

Un breve commento, infine, sull'ultima barriera indicata più sopra, costituita dagli orari di apertura. Nel complesso le regioni sono intervenute con modifiche più marginali di quanto stabilito dalla riforma (13 ore di apertura al giorno; chiusura obbligatoria di mezza giornata alla settimana, oltre a domeniche e giorni festivi; aperture domenicali in dicembre e in altre 8 domeniche; nessun vincolo di apertura per i negozi localizzati in aree turistiche). Solo la Sicilia (a conoscenza di chi scrive) ha ridotto l'orario di apertura giornaliero da 13 a 12 ore. In altri casi, sono state introdotte norme più liberali relativamente alle aperture domenicali. Vi è stata, invece, un'abnorme produzione di norme con effetti restrittivi relativamente alla definizione di aree turistiche. In passato tale definizione era abbastanza vaga e i singoli comuni ottenevano facilmente la qualificazione di area turistica. Ciò è in particolare servito per poter estendere le aperture domenicali e festive nei comuni dove era insediato un grande centro commerciale, pratica che ha portato nel tempo a continui contenziosi con i rappresentanti del commercio indipendente. Molte regioni hanno così subordinato la possibilità di ottenere la qualificazione di area turistica alla sussistenza di dettagliatissimi parametri specifici. Sono provvedimenti intesi a evitare abusi, è vero, ma che chiudono anche la possibilità a piccole manifestazioni di concorrenza locale che contribuivano a rendere meno asfittico il sistema distributivo.

Questa breve rassegna del modo in cui le regioni hanno utilizzato la loro più ampia discrezionalità in rapporto alle barriere all'entrata nella distribuzione porta a una conclusione nel complesso sconcertante. Presumibilmente per la maggiore vicinanza delle rappresentanze del commercio indipendente, le regioni hanno sterilizzato parte delle liberalizzazioni introdotte con la riforma del 1998. Non tutte e non sempre, ma nel complesso questa è stata la tendenza. Ciò è avvenuto in un contesto di assai scarsa trasparenza, poiché l'*iter* legislativo è rimasto confinato negli assessorati del commercio e in un confronto limitato ai rappresentanti dei vari portatori di interesse. E poiché questo confronto è inevitabilmente "asimmetrico", dipendendo dai variabili rapporti di forza fra i rappresentanti degli interessi in causa nei diversi contesti, ne è derivata una proliferazione normativa che rende assai difficile il monitoraggio e la valutazione delle implicazioni competitive delle regolamentazioni del settore. Una questione che rende urgente stabilire in modo chiaro dove finisca la potestà regionale in materia di commercio e dove inizi quella statale in materia di tutela della concorrenza.

## Vincoli operativi

Nel nuovo contesto federalista le regolamentazioni appena prese in rassegna in rapporto alla loro natura di barriere all'entrata e alla mobilità hanno anche un effetto nuovo e diverso rispetto al passato. Modificano, infatti, anche il contesto operativo per le imprese. Il passaggio da una regolamentazione statale a una regionale, spesso articolata anche a livello degli enti subordinati per effetto di deleghe discendenti, comporta costi molto elevati. Oltre a rendere necessario il monitoraggio continuo di provvedimenti che hanno 21 diverse origini, richiede alle imprese di rendere a esse compatibili strategie, standard interni e processi, con costi di adattamento che riducono la possibilità di sfruttare economie di scala. Paradossalmente, proprio nel momento in cui il settore distributivo si sta faticosamente consolidando anche in Italia, con un aumento delle dimensioni di impresa e la diffusione di modalità di gestione manageriali, il quadro regolamentare di riferimento si frantuma in un labirinto di norme locali che compromettono una parte delle economie che tali cambiamenti rendono possibili.

Per capire queste implicazioni del federalismo commerciale si possono riprendere gli effetti di alcune delle norme appena considerate per la loro natura di barriere. Supponiamo che un'impresa di distribuzione, che opera a livello nazionale, abbia definito un *format* per supermercati di prossimità di 1.500 mq. Si troverà a dover rispettare norme diverse in diversi contesti: in tutte le regioni dovrà seguire *iter* autorizzativi differenti; in Sicilia il suo *format* sarà classificato come grande superficie ed è, quindi, soggetto a studio d'impatto; in Veneto rischia di dover essere modificato, a motivo delle restrizioni viste più sopra, per restare al di sotto della soglia dei 1.000 mq. Una parte non marginale delle economie di scala che nascono dal succursalismo sono così vanificate per la necessità di adattarsi ai regimi regolatori locali. Situazioni analoghe si determinano a causa di altre norme. Come si è visto, la possibilità di aprire nei giorni festivi è fortemente differenziata da regione a regione e anche da comune a comune: la Tab. 1, elaborata da Federdistribuzione, che compara la situazione attuale nei capoluoghi di provincia nel 2002 e nel 2008, non ha bisogno di commenti. A prescindere dalla maggiore o minore restrittività delle singole regolamentazioni locali, le imprese si trovano a dover programmare aperture in momenti diversi e a definire di conseguenza i processi aziendali relativi ai rifornimenti dei punti vendita e alla gestione della forza lavoro. Singolarmente presi sono incrementi di costo che possono apparire marginali, ma la loro somma presumibilmente non lo è e vanifica, di nuovo, le economie di standardizzazione che le imprese a succursali possono sfruttare.

In proposito, una fattispecie che merita di essere considerata a parte riguarda la regolamentazione delle attività promozionali. A prescindere dal divieto parziale del sottocosto, che qui non verrà trattato poiché è un disposto nazionale e anche a motivo dello scarso impatto che ha avuto in Italia (si rimanda in merito a Bellini, 2005), i provvedimenti emanati dalle regioni su saldi e liquidazioni sono, infatti, un eccellente esempio di proliferazione normativa che genera elevati costi di *compliance* a fronte dei quali è difficile intravedere quali

possano essere i benefici di una differenziazione regolamentare locale. Ogni regione ha definito le date di inizio e fine dei saldi stagionali in modo autonomo, con differenze talvolta anche rilevanti, ma più spesso limitate a pochi giorni. Può sembrare un dato di scarso rilievo, ma i saldi sono alimentati da procedure logistiche specifiche che, se le date non coincidono, devono essere cambiate generando costi. Ancora una volta il federalismo commerciale impone costi attraverso la riduzione della possibilità di definire standard omogenei.

**Tab. 1 – Aperture domenicali e festive ammesse nei capoluoghi di regione: confronto fra la situazione del 2002 e del 2008**

Capoluogo di regione	Numero aperture domenicali e festive 2002	Numero aperture domenicali e festive 2008	Variazione 2008-2002
Basilicata - Potenza	12	36 (centro)	+24/+13
		25 (resto del comune)	
Calabria - Catanzaro	52	52	-
Campania - Napoli	52	52	-
Emilia Romagna - Bologna	52 (centro)	52 (centro)	-
	12 (resto del comune)	12 (resto del comune)	
Friuli Venezia Giulia - Trieste	52	52	-
Lazio - Roma	52 (centro)	52 (centro)	0/+6
	37 (resto del comune)	43 (resto del comune)	
Liguria - Genova	52	52	-
Lombardia - Milano	52 (centro)	52 (centro)	-
	33 (resto del comune)	33 (resto del comune)	
Marche - Ancona	29	28	-1
Molise - Campobasso	12	12	-
Piemonte - Torino	12	52 (centro)	+40/+7
		19 (resto del comune)	
Prov. Bolzano - Bolzano	7	8	+1
Prov. Trento - Trento	8	9	+1
Puglia - Bari	52	21	-31
Sardegna - Cagliari	52	39	-13
Sicilia - Palermo	18	18	-
Toscana - Firenze	52 (centro)	52 (centro)	-
	19 (resto del comune)	19 (resto del comune)	
Umbria - Perugia	52 (centro)	52 (centro)	0/+4
	12 (resto del comune)	16 (resto del comune)	
Valle d'Aosta - Aosta	52	52	-
Veneto - Venezia/Mestre	52 (Venezia)	52 (Venezia)	0/+2
	12 (Mestre)	14 (Mestre)	

Fonte: Federdistribuzione.

Sempre in tema di promozione, un altro esempio sintomatico del tipo di regolamentazione che le regioni stanno producendo è quello relativo a una fattispecie ancora più di dettaglio, ovvero le liquidazioni. È una questione del tutto minore, che ha però generato una considerevole mole di norme che regolano nei più minuti dettagli il numero di giorni di durata, il divieto di farle coincidere con i periodi che precedono le vendite di fine stagione (poiché diventerebbero saldi anticipati), i termini entro i quali devono essere comunicate al comune rilevante e molte altre minuzie ancora come, per esempio, disposizioni differenziate a seconda che si tratti di liquidazioni per chiusura del negozio o, invece, per il solo rinnovo dei locali. La Regione Piemonte ha addirittura previsto che vengano comunicati non solo la data di inizio, ma anche l'effettivo sconto praticato e trasmessa una copia del materiale pubblicitario utilizzato. Il punto che emerge chiaramente, in questo caso come in quello già visto delle norme relative ai parametri che individuano i comuni con vocazione turistica, è una diffusa tendenza a sottoporre a norma ogni più piccola manifestazione di concorrenza, sotto la pressione dei portatori di interesse di volta in volta coinvolti. Un appesantimento che ingessa il sistema e porta a una rincorsa continua a nuove norme. L'esempio appena fatto lo chiarisce bene: poiché si regolano i saldi di fine stagione, si devono poi regolare le liquidazioni per evitare che qualcuno le usi per aggirare le norme sui saldi. Ma un distributore aggressivo può ricorrere ad altre forme di taglio dei prezzi e alcune regioni li hanno, quindi, vietati in coincidenza con i periodi di alta stagione.

### *Tutela della concorrenza e raccordo delle normative regionali*

Barriere all'entrata e alla mobilità delle imprese, che nell'attuale contesto di mercato significano difficoltà di accesso a chi porta innovazione, e inefficienze dovute agli oneri di *compliance* a una regolamentazione sempre più frammentata e intrusiva richiedono interventi di natura diversa.

Nel primo caso la questione si riassume nella rivendicazione da parte dello Stato delle competenze in materia di tutela della concorrenza, rivendicazione che non può avvenire solo *ex-post*, entrando in contenzioso con le singole regioni sui singoli provvedimenti, ma deve invece trovare una soluzione *ex-ante*. Potrebbe essere un compito della Conferenza Stato-Regioni, ma ciò richiederebbe una volontà politica che i fatti dimostrano dipendere, appunto, dagli orientamenti dei diversi governi: non tutti mostrano di avere la stessa determinazione nell'affrontare i problemi che ha posto il federalismo. Sarebbe, comunque, necessario un qualche accordo in merito a cosa vada considerato lesivo della concorrenza. Un accordo difficile, se si considera quanto siano pervasive le norme che, affrontando diverse materie, finiscono per avere anche conseguenze in questo secondo ambito. La strada più lineare, ma che, di nuovo, per essere percorsa richiede un'iniziativa politica, è quella di un intervento



diretto dello Stato, che definisca con maggiore puntualità quali norme siano da considerare di per sé lesive della concorrenza e, quindi, vietate. Si tratterebbe di un intervento simile a quello fatto dal Ministro Bersani con il già citato D.L. 223/2006 (e con il successivo D.L. 7/2007, che non affronta tematiche rilevanti in materia di distribuzione al dettaglio), rendendo però organica la copertura delle questioni rilevanti in rapporto alla tutela della concorrenza nel commercio. Un intervento che le stesse regioni potrebbero vedere con qualche favore, poiché offrirebbe un quadro di riferimento chiaro e ridurrebbe la pressione che su di esse esercitano i diversi portatori di interesse.

Nel secondo caso la situazione è, se possibile, ancora più complessa. La necessità di un coordinamento appare evidente, poiché la differenza nelle norme risponde più a fattori contingenti, che hanno influito sui percorsi seguiti dalle regioni, che non a un'effettiva necessità di differenziazione per aderire a condizioni locali specifiche. Se si considera nel suo complesso l'insieme di norme regionali sul commercio, è facile concludere che quelle che rispondono a effettive esigenze di differenziazione sono poche e sono per lo più limitate a disposti relativi all'urbanistica commerciale, che anche in precedenza, prima del 2001, erano di competenza regionale. Ne consegue anche che l'attivazione di autonomie non ha che molto parzialmente portato a una concorrenza virtuosa nell'innovazione della regolamentazione del settore. È difficile credere a una pressante necessità di 21 diversi ordinamenti sulle tante questioni relative alla distribuzione, spesso, come molte di quelle passate in rassegna più sopra, relative a temi di carattere tecnico. Nell'attuale situazione, ai costi di *compliance* delle imprese si finiscono, quindi, per sommare i costi generati da questa moltiplicazione di processi normativi sostanzialmente simili, che assorbono risorse pubbliche e private assai rilevanti.

A rendere difficile un maggiore coordinamento fra le regioni è, però, una diffusa percezione della distribuzione e dei suoi problemi come un fatto locale, un servizio che si risolve rispetto alla comunità di riferimento del singolo punto vendita, senza considerare che in un contesto moderno la sua efficienza dipende sempre più spesso da strutture e processi centralizzati definiti a scala nazionale o multinazionale. Proposte e richiami a un maggiore coordinamento e a una maggiore uniformità vengono, quindi, percepiti come indebite ingerenze in materie sulle quali l'ambito regionale ha competenza esclusiva. Poiché si tratta di una percezione che deriva da attitudini culturali, è molto difficile intravedere soluzioni. Tutte, comunque, richiedono lo stesso presupposto necessario per la rivendicazione da parte dello Stato delle competenze in materia di tutela della concorrenza: volontà politica. Se questa ci fosse, gli strumenti di intervento potrebbero essere almeno tre. Il primo, quello meno "intrusivo", è l'istituzionalizzazione di un più esplicito coordinamento fra regioni, che potrebbe svolgersi nel contesto della Conferenza Stato-Regioni. Il secondo, di cui si parla da tempo con riferimento a tutto il processo di regolamentazione del sistema economico, è l'introduzione di strumenti formali per analizzare costi e benefici della regolamentazione, i cosiddetti RIA (*Regulation Impact Analysis*; in

merito Oecd 2009). Sono strumenti ormai collaudati, che impongono maggiore trasparenza e, per il loro stesso costo, si può sperare possano costituire un elemento di freno alla continua proliferazione di norme su materie di scarsa o nulla rilevanza. Il terzo strumento è quello degli incentivi. Lo Stato incentiva, mettendo a disposizione risorse aggiuntive, le regioni che si adeguano a politiche o standard normativi definiti centralmente.

Affermazione della competenza centrale nella tutela della concorrenza e iniziative intese a incentivare il coordinamento fra regioni per ridurre la varianza delle norme sono entrambe possibili. Il vero problema è che richiedono da parte del Governo centrale una capacità di iniziativa e una determinazione che al momento attuale non si riesce a intravedere. Non resta che affidarsi alla pressione di consumatori e imprese, che oggi si trovano a pagare i costi di un federalismo commerciale che non funziona.

### *Riferimenti bibliografici*

AGCM, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale. Il caso della distribuzione commerciale in Italia*, Roma, 2007.

Bellini, S., "Il controllo pubblico del *pricing commerciale*: verso un bilancio della questione sottocosto", *Mercati e Competitività*, n. 3, pp. 157-183, 2005.

Indis, Ancd, 2007, *Rapporto 2007 sulla legislazione commerciale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2007.

OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, Parigi, 2009.

Schivardi, F., Viviano, E., *Entry barriers in retail trade*, disponibile sul sito Internet <http://digilander.libero.it/fschivardi/research.htm>, 2009.