Il conferimento di funzioni alle Regioni in materia di commercio

di Paola Castellini e Maurizio Ricciardelli

Sommario
1. *Il decreto legislativo n. 114 del 1998.* – **2.** *Il nuovo ruolo delle Regioni.* – **3.** *La legislazione della Regione Emilia-Romagna.* – **4.** *Il nuovo sistema di programmazione delle rete in Emilia Romagna.* – **5.** *Le norme delle altre Regioni: principali scelte.*

1. *Il decreto legislativo n. 114 del 1998*

Con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997 n. 59", emanato in applicazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stata realizzata la riforma del settore del commercio, sia per quanto attiene la rete distributiva in sede fissa che il commercio su aree pubbliche. Il suddetto decreto legislativo costituisce pertanto un testo di riferimento organico di settore che contiene i principi e le condizioni ai quali devono fare riferimento le norme regionali di attuazione.

Il decreto applica al ramo del commercio il principio della sussidiarietà; con esso vengono infatti assegnate alle Regioni rilevanti attribuzioni per quanto attiene la definizione delle regole che devono presiedere al settore e pertanto si pongono le basi per una forte "regionalizzazione".

Il decreto realizza inoltre un altro importante principio, quello della semplificazione: esso abroga infatti non solo la previgente legge 426 del 1971 e il relativo regolamento di esecuzione (il d.m. 375/88), ma tutta una congerie di normative ([1]) che in parte

(1) Risultano, infatti abrogate altre tre leggi, 1 decreto ministeriale, 1 decreto del Presidente della Repubblica e 4 articoli di differenti norme, nonché tutte le norme contrarie o incompatibili con il decreto stesso.

avevano introdotto modifiche, in parte integrazioni alla legge n. 426, con la conseguenza di determinare un quadro di riferimento normativo molto complesso. Tale impianto normativo nonché la logica e la strumentazione ad esso sottese erano ormai obsoleti, alla luce delle dinamiche in atto nel settore e anche in relazione agli orientamenti espressi dalla Commissione europea sia nel Libro verde che nel Libro bianco sul commercio del 1999.

Le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 114 consistono, oltre che nella liberalizzazione degli esercizi di minori dimensioni, nel diverso e più incisivo ruolo affidato alle Regioni e nel superamento di una regolamentazione amministrativa che condizionava la struttura del mercato. Il decreto contiene indirizzi di tipo urbanistico e di tutela ambientale la cui definizione è affidata completamente agli Enti Locali. La nuova disciplina determina le condizioni per uno sviluppo della rete distributiva che consenta la compresenza delle diverse tipologie di vendita, garantendo ad ognuna il proprio ruolo, in una ottica di integrazione delle medesime ([2]).

Il decreto legislativo disciplina, inoltre, *ex novo*, i requisiti di accesso all'attività commerciale; l'esercizio dell'attività di commercio in sede fissa attraverso l'individuazione di tre tipologie di esercizi, cui corrispondono specifici procedimenti autorizzativi ai fini dell'avvio dell'attività; l'esercizio dell'attività di commercio sulle aree pubbliche; le forme speciali di vendita; il regime degli orari e delle vendite straordinarie.

L'impianto normativo che ne risulta è totalmente diverso da quello previgente e si allinea a quello degli altri paesi europei i cui ordinamenti non contemplano istituti quali l'albo dei commercianti, le tabelle merceologiche, le commissioni comunali e regionali per il commercio.

Di seguito si analizzeranno le linee fondamentali della riforma, l'attuazione nella Regione Emilia-Romagna e le linee principali di attuazione delle altre Regioni (analizzando i casi più significativi).

(2) Nel libro verde sul commercio del 1999 la Commissione europea aveva ribadito la necessità di garantire sistemi in grado di consentire alle diverse tipologie distributive di coesistere al fine di garantire il migliore servizio al consumatore.

2. *Il nuovo ruolo delle Regioni*

Uno degli aspetti di maggiore rilievo introdotto dalla riforma consiste nel ruolo attribuito alle Regioni. Il decreto legislativo n. 114 del 1998 assegna, infatti, alle Regioni il compito di definire l'intero sistema di regole che presiede al settore, consentendo l'esercizio di una funzione non solo programmatoria ma anche normativa (che prima non avevano); nel caso del commercio si può pertanto dire che in Italia si è avviato un vero e proprio "federalismo".

In particolare le Regioni debbono provvedere a definire, principalmente, le norme contenenti gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, i criteri e le condizioni per regolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita – al fine di assicurare il rispetto del principio della libera concorrenza e l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive –, le disposizioni per favorire lo sviluppo del commercio in particolari aree svantaggiate (ad esempio quelle montane, rurali ed insulari) o nei centri storici, al fine di rivitalizzarne il tessuto economico, sociale e culturale.

La riforma non ha riguardato solamente il commercio in sede fissa, ma anche le attività commerciali sua aree pubbliche (in passato definito commercio ambulante) cui talvolta le Regioni hanno dedicato una successiva disciplina legislativa specifica ([3]). Il decreto stabilisce anche gli obiettivi che le Regioni devono perseguire, nel definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali. Tali obiettivi hanno un notevole significato sistematico: in un quadro di complessiva liberalizzazione (ai sensi dell'art. 41 della Costituzione) essi rappresentano un elemento di orientamento ed una legittimazione all'intervento per le politiche pubbliche del settore.

Tra questi obiettivi, oltre a quelli generalmente rivolti alla ra-

(3) Cfr. ad esempio la legge della Regione Emilia-Romagna 25 giugno 1999, n. 12.

zionalizzazione del sistema distributivo ed alla qualità del servizio per il consumatore, si segnalano in particolare quelli rivolti all'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive.

Un grande rilievo ha poi l'obiettivo della compatibilità territoriale ed ambientale degli insediamenti commerciali, con riguardo, in particolare, alla mobilità, al traffico e all'inquinamento. Questo obiettivo si lega alla notevole importanza che la pianificazione urbanistica ha assunto in materia di commercio, sostituendo, di fatto, la programmazione del settore, che costituiva oramai un obsoleto vincolo al suo sviluppo.

Da ciò consegue anche la particolare attenzione del decreto legislativo di riforma ai diversi ambiti territoriali (aree metropolitane omogenee, aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, centri storici, centri di minore consistenza demografica) ai fini della definizione da parte delle Regioni degli "indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali".

Sul piano più strettamente urbanistico, le Regioni devono definire i criteri della relativa programmazione riferita al settore commerciale, affinché i Comuni individuino, nei propri strumenti urbanistici (e si tratta di una importantissima innovazione) alcuni elementi fondamentali. Fra questi si segnalano le aree da destinare all'insediamento degli esercizi di vendita – e in particolare quelle idonee alla localizzazione di medie e di grandi strutture di vendita –, i limiti e i vincoli di natura urbanistica ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali, principalmente in relazione alla tutela dei beni artistici, ambientali e culturali.

Importante è anche l'attenzione del decreto di riforma alla correlazione dei procedimenti volti al rilascio della concessione edilizia e dell'autorizzazione all'apertura di una media o di una grande struttura di vendita (favorendone la contestualità).

Il decreto legislativo n. 114 realizza, nel settore del commercio, quella inversione di competenze amministrative e normative che caratterizza la legge di delegazione n. 59 del 1997. Questa inversione di competenze generali – che ha precorso la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001 – è mitigata, riguardo alla

materia, dal generale principio di liberalizzazione introdotto. Oltre agli aspetti pianificatori sono, quindi, devolute alle Regioni funzioni specifiche di grande importanza, che completano il quadro della organicità del conferimento. Fra queste funzioni si ricordano: la definizione delle modalità di organizzazione dei corsi di formazione professionale per il commercio, l'istituzione degli Osservatori regionali del commercio, l'adozione delle importanti norme sul procedimento relativo alle domande per l'apertura delle grandi strutture di vendita (art. 9, d.lgs. n. 114/98), l'individuazione dei Comuni ad economia prevalentemente turistica e delle città d'arte – al fine dell'applicazione, nei medesimi, delle deroghe previste in materia di orari –, la definizione delle modalità di effettuazione delle vendite di liquidazione e di fine stagione, la definizione delle modalità di autorizzazione dei Centri di assistenza tecnica al commercio.

3. *La legislazione della Regione Emilia-Romagna*

La Regione Emilia Romagna ha dato attuazione alle funzioni e ai compiti che le sono stati conferiti dal d.lgs. n. 114 del 1998 con due diverse leggi: una in materia di commercio su aree pubbliche e una in materia di commercio in sede fissa.

La legge regionale 5 luglio 1999, n. 14 reca le norme per la disciplina del commercio in sede fissa. Essa non reintroduce alcun strumento di regolamentazione amministrativa, tuttavia definisce un sistema di regole centrato sul riconoscimento del valore che la funzione commerciale ha nelle sue relazioni con il sistema e con l'economia sociale del territorio.

Essa stabilisce, inoltre, i principi generali e demanda a successivi atti di competenza del Consiglio regionale la definizione dei criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali nonché dei criteri per regolare obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita.

La legge n. 14 del 1999 demanda alla Giunta regionale – con una tecnica normativa che era di semplificazione prima della legge costituzionale n. 1 del 1999 (che ha consentito

l'attribuzione del potere regolamentare a tale organo) – l'adozione di varie normative specifiche, quali quelle concernenti l'Osservatorio regionale, i Centri di assistenza tecnica, le vendite di liquidazione e di fine stagione, i corsi di formazione professionale, la modulistica per le domande di autorizzazione per grandi strutture di vendita.

La legge regionale si ispira fondamentalmente ai principi della sussidiarietà e della concertazione. In base al principio della sussidiarietà, la Regione Emilia Romagna ha affidato, oltre che ai Comuni, alle Province un importante ruolo di pianificazione urbanistica e programmazione della rete commerciale. La concertazione costituisce un forte elemento di novità che ha cambiato profondamente, nei fatti, i rapporti fra le istituzioni e le rappresentanze della società civile. La legge regionale prevede che la Regione promuova, ai fini delle proprie determinazioni e di quelle di competenza degli Enti Locali, il metodo della concertazione con le rappresentanze degli Enti locali, con le Associazioni d'impresa, le Organizzazioni sindacali e le Associazioni dei consumatori.

All'art. 2 sono legislativamente indicati – con una formulazione abbastanza estesa – gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali (previsti dal co. 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 114/98). Premesso ed evidenziato che la programmazione regionale si pone quale obiettivo fondamentale la qualificazione degli assetti urbani e territoriali, la legge ha fissato gli indirizzi generali ai quali le Province e i Comuni devono dare attuazione nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Fra questi indirizzi, assumono particolare rilievo quelli relativi all'adeguatezza della rete, all'integrazione del commercio nel contesto sociale ed ambientale, alla valorizzazione della qualità delle città e del territorio, alla salvaguardia dei centri storici e delle aree di particolare valore storico o artistico e all'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive.

Rispetto a quest'ultimo punto (di grande delicatezza), si deve rilevare che il decreto legislativo, pur introducendo un principio generale di liberalizzazione del settore – che comporta la premi-

nenza della pianificazione urbanistica (divenuta il principale elemento di regolazione) –, stabilisce che le Regioni debbano comunque definire gli "obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita".

Alcune Regioni hanno interpretato tale norma come la necessità di reintrodurre dei meccanismi di regolazione all'entrata nel mercato delle grandi strutture di vendita, indicando dei parametri massimi di superfici di grande distribuzione autorizzabili.

La Regione Emilia Romagna, invece, ha deciso – in ossequio al principio di liberalizzazione –, di non introdurre vincoli numerici. Essa ha piuttosto (attraverso le indicazioni contenute nell'atto del Consiglio recante i criteri e le condizioni per regolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita) definito specifiche modalità di attuazione della fase di autorizzazione delle grandi strutture di vendita. Tali modalità prevedono che i vari Enti preposti alla programmazione (Comuni e Province) assumano degli atti che consentano una gradualità della realizzazione delle scelte urbanistiche in merito alle grandi strutture di vendita.

4. *Il nuovo sistema di programmazione della rete in Emilia-Romagna*

La legge regionale colloca, come previsto dalle disposizioni del d.lgs. n. 114, la programmazione della rete distributiva nell'ambito degli indirizzi e delle decisioni della pianificazione territoriale.

Si realizza quindi il passaggio da un approccio di tipo settoriale, caratterizzato dal perseguimento di obiettivi di equilibrio fra domanda e offerta (a cui erano ispirate la l. 426 del 1971, in Italia e, in Francia, la legge Royer e anche la successiva legge Raffarin) ad un approccio in cui prevalgono gli strumenti di carattere territoriale e dove l'intervento pubblico mira alla realizzazione di un equilibrio fra i diversi utilizzatori del territorio, cioè fra le differenti funzioni territoriali. In questo modo la nostra legislazione si allinea a quella della gran parte degli altri

paesi europei, primi fra tutti la Germania e il Regno Unito.

Il nuovo impianto definito dalla legge regionale, basato sull'intreccio fra programmazione della rete commerciale (in quanto derivante dai criteri di regolazione degli "obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita") e pianificazione territoriale e urbanistica, consente il superamento di uno dei limiti più vistosi della normativa previgente: lo scarso coordinamento fra le scelte effettuate nell'ambito dei piani comunali del commercio e quelle definite nei PRG.

Questo insufficiente collegamento dei due strumenti programmatori era del tutto evidente a livello dei procedimenti autorizzativi volti al rilascio della concessione edilizia e dell'autorizzazione amministrativa alla vendita.

La nuova legislazione supera questo limite prevedendo espressamente, per quanto riguarda le medie e le grandi strutture di vendita, la contestualità del rilascio della autorizzazione di apertura e della concessione edilizia o, ove ciò non sia possibile, il rilascio della concessione successivo a quello della autorizzazione.

Un'ulteriore scelta che la Regione ha operato è stata quella della più ampia valorizzazione del ruolo degli Enti locali, che sono i titolari della decisioni in ordine alle funzioni ad essi attribuite, seppur nel rispetto degli indirizzi e dei criteri stabiliti dalla Regione.

Anche questa scelta si colloca in una linea già definita in norme precedenti ([4]) della Regione Emilia-Romagna e volta alla valorizzazione degli Enti Locali.

5. *Le norme delle altre Regioni: principali scelte*

Il d.lgs. 114/1998 ha stabilito che tutte le Regioni dovevano

(4) La l.r. n. 6 del 1995 in materia di pianificazione e programmazione territoriale aveva già attribuito alle Province l'importante ruolo di approvazione dei Piani Regolatori Generali (PRG) e la legge regionale n. 3 del 1999, all'art. 75, aveva assegnato alle Province funzioni, fra l'altro, in materia di individuazione degli ambiti territoriali sovracomunali.

adottare i provvedimenti di loro competenza entro il 24 aprile 1999. Si trattava, come si è visto in precedenza, di adempimenti molto complessi in quanto volti a normare *ex novo* un importante settore produttivo e pertanto, alla luce delle difficoltà ad ultimare i lavori entro il termine stabilito, il Ministero ha dovuto concedere alle Regioni una proroga di due mesi. Il decreto legislativo n. 114 all'art. 31 stabiliva, peraltro, le modalità con le quali il Ministero avrebbe disposto l'intervento sostitutivo qualora le Regioni non avessero provveduto ([5]).

Le modalità di intervento definite dalle varie Regioni sono risultate abbastanza difformi le une dalle altre; va tuttavia rilevato che quasi tutte hanno optato per un percorso che prevede l'adozione di disposizioni amministrative contenenti criteri generali, rinviando a successivi provvedimenti gli atti di programmazione veri e propri.

In continuità con i meccanismi di programmazione che avevano caratterizzato le Indicazioni programmatiche emanate ai sensi della legge n. 426/1971 e senza tener conto del nuovo intreccio che il decreto n. 114 del 1998 stabilisce con la pianificazione territoriale, alcune Regioni hanno riproposto una programmazione per le grandi strutture di vendita di tipo quantitativo, vale a dire hanno stabilito degli indici di sviluppo della media e della grande distribuzione o in termini di indici di densità di presenza delle medie e grandi strutture di vendita in rapporto alla popolazione residente o addirittura in termini numerici, stabilendo cioè un numero massimo di strutture di vendita da autorizzare.

La Regione Umbria si è mossa con tale spirito e ha indicato quale fabbisogno di nuova superficie di vendita un numero predeterminato di strutture da insediare in Comuni appartenenti a tre zone specificatamente individuate.

Altre Regioni (quali la Lombardia, il Veneto, la Toscana, il Lazio, la Campania e la Basilicata) hanno invece previsto una programmazione di tip o quantitativo fondata su indici di pre-

(5) Tale intervento è stato attivato nei confronti della Regione Sardegna con d.P.C.M. 6 ottobre 2000.

senza, cioè hanno stabilito i mq. di superficie di grandi strutture di vendita autorizzabili (è stato sostanzialmente determinato dalla Regione un parametro che corrisponde quasi sempre ai metri quadri autorizzabili ogni 1.000 abitanti o altri indici similari).

Su questo modo di procedere è intervenuta l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, in un parere espresso il 17 marzo 1999 a proposito della programmazione predisposta dalla Giunta regionale della Lombardia, ha chiaramente affermato che "al fine di mantenere un'impostazione sufficientemente flessibile nel processo di valutazione delle domande, bisognerebbe evitare di rendere gli obiettivi quantitativi effettivamente vincolanti per le scelte degli amministratori… sarebbe preferibile che all'obiettivo quantitativo di crescita… venisse dato un valore meramente orientativo…".

Tale indicazione non è stata invero assunta in pieno, tanto che tali Regioni hanno mantenuto, salvo procedere a leggere modifiche, la programmazione che avevano previsto.

È opportuno esaminare sommariamente le normative di alcune Regioni per verificare l'impianto di programmazione dalle stesse predisposto.

Piemonte. Gli indirizzi generali e i criteri di programmazione urbanistica per l'insediamento del commercio al dettaglio in sede fissa del Piemonte sono contenuti nella legge regionale n. 28 del 12/11/1999 e nella delibera consiliare n. 563-13414 del 29/10/1999. Gli obiettivi della Regione Piemonte sono stati fondamentalmente due: quello di abbandonare il sistema dei contingenti di superficie di vendita, che rappresentava una delle caratteristiche della legge n. 426/197, e quello consentire una certa dinamica concorrenziale nel settore immobiliare delle destinazioni d'uso commerciali in modo da evitare la rarefazione delle aree commerciali e la conseguente spinta al formarsi di posizioni di rendita fondiaria.

L'obiettivo della eliminazione dei contingenti di superficie di vendita è stato perseguito adottando il meccanismo della "compatibilità territoriale dello sviluppo", vale a dire sono state

definite le tipologie di strutture compatibili con i tipi di addensamento e di localizzazione commerciale. Il secondo obiettivo è stato perseguito con la disposizione che la destinazione d'uso per il dettaglio "deve essere integrata o al tessuto residenziale o alle attività produttive industriali, artigianali, terziario non pubblico e al commercio all'ingrosso" con il vincolo che le medie e grandi strutture sono consentite esclusivamente negli addensamenti e nelle localizzazioni commerciali individuate in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. Si tratta, quindi, di uno schema molto articolato.

Lombardia La Regione Lombardia ha regolato l'attività commerciale con la legge regionale 23 luglio 1999 n. 14 e con il regolamento regionale n. 3 del 2000 (B. U. 25/7/2000. Le fondamentali caratteristiche sono le seguenti: si prevede un contingente per le grandi strutture di vendita e dei vincoli di carattere urbanistico per le medie strutture; il territorio regionale è suddiviso in 21 Unità territoriali (Ut), per tali unità sono determinate le quote base di nuova superficie di vendita che si può autorizzare.

I criteri di programmazione urbanistica della Lombardia enunciano poi in quali casi il rappresentante della Regione in seno alla conferenza dei servizi per le grandi strutture di vendita deve esprimere parere "non favorevole": si tratta prevalentemente di casi di non compatibilità della struttura, per la quale si richiede l'autorizzazione, con atti di pianificazione e programmazione territoriale regionale o di non ammissibilità derivante da una negativa valutazione d'impatto ambientale; di casi di non ammissibilità urbanistica dell'insediamento proposto, ossia la non previsione della tipologia dell'intervento nel PRG; oppure di motivata valutazione non favorevole da parte della Provincia, con particolare riferimento al sistema della viabilità, del traffico e delle principali vie di comunicazione in ambito provinciale.

Umbria. La Regione Umbria ha assunto due atti: la l.r. 3/8/1999, n. 24 e il regolamento n. 39 del 22/12/1999. Il meccanismo previsto è quello delle compatibilità territoriali, fondato sulla classificazione dei Comuni e sull'individuazione delle ti-

pologie di strutture distributive compatibili con i diversi livelli demografici dei Comuni. La l.r. n. 24/1999 prevede infatti che i Comuni siano suddivisi in quattro classi: le prime due comprendono quelli superiori ai 50.000 abitanti (classe I) e quelli compresi fra 10.000 e 50.000 abitanti (classe II); le altre due raggruppano i Comuni con popolazione compresa fra 3.000 e 10.000 abitanti (classe III) e inferiore a 3.000 abitanti (classe IV). Tale classificazione non è senza conseguenze sui limiti dimensionali degli esercizi: ai Comuni delle prime due classi si applicano i limiti dimensionali superiori tra quelli previsti per le medie e grandi strutture di vendita (rispettivamente 250 mq. e 2. 500 mq.); alle altre due classi quelli inferiori (rispettivamente 150 mq. e 1. 500 mq.) con esclusione dei loro centri storici, ove si applicano i limiti dimensionali superiori. Anche le medie e grandi strutture di vendita sono suddivise in ulteriori tipologie secondo l'ampiezza demografica dei Comuni.

I Comuni vengono inoltre aggregati in 8 aree sovracomunali, configurabili come unico bacino d'utenza. Nell'ambito di tre aree sovracomunali vengono, inoltre, individuate zone ad alta densità commerciale.

A seguito di questa classificazione dei Comuni per classi demografiche e di questa distinzione nelle tipologie distributive secondo i limiti dimensionali, viene stabilita una compatibilità territoriale ai fini dell'apertura di grandi e medie strutture: soltanto nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti non esistono tipologie incompatibili; al contrario, alcune tipologie di medie strutture non possono insediarsi nei Comuni più piccoli (meno di 3.000 abitanti), così come le grandi strutture risultano non insediabili nei Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti.

Per ridurre la rigidità di questo schema localizzativo si stabilisce tuttavia che tali vincoli non trovano applicazione per i Comuni compresi nelle zone ad alta densità commerciale né quando la media o grande struttura si colloca a non oltre 2 Km., in linea, d'aria da una grande via di comunicazione d'interesse regionale

Toscana. La Toscana ha disciplinato il settore commerciale con l.r. 17/5/1999 n. 28, con una successiva delibera del Consiglio contenente le Direttive per la programmazione urbanistica e con un Regolamento per la disciplina del commercio.

La programmazione della regione Toscana è di quantitativo: la superficie di vendita autorizzabile nel triennio 1999-2001 per le medie e grandi strutture viene individuata tramite un parametro di equilibrio commerciale.

Gli obiettivi quantitativi relativi alle grandi strutture di vendita sono vincolanti; solo attraverso "accordi di pianificazione", promossi dalla provincia con la partecipazione dei Comuni dello stesso bacino, è "possibile autorizzare nuove grandi strutture o ampliamenti fino a un massimo di 5.000 mq. di superficie nell'intero bacino omogeneo".

Un aspetto importante della normativa toscana è rappresentato dalla previsione dei cosiddetti "programmi di tutela delle aree vulnerabili". Attraverso tali programmi un Comune può prevedere di inserire gradualmente medie strutture di vendita in specifiche aree interessate da fenomeni di vulnerabilità degli esercizi di vicinato. L'area o le aree interessate a tali programmi non possono oltrepassare il 50% del territorio comunale, fatta eccezione per i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti e loro frazioni e per quelli montani e insulari. Per individuare tali aree la legge stabilisce che il Comune deve far riferimento alla densità degli esercizi di vicinato esistenti e alla loro mortalità nell'ultimo triennio.

Marche. La Regione Marche ha dato attuazione alla riforma del commercio con la legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26. La programmazione adottata è fondata su uno stretto intreccio con la pianificazione territoriale ai vari livelli. Un ruolo importante viene affidato alle Province che devono stabilire "con i propri piani di coordinamento territoriali gli insediamenti della grande distribuzione a livello sovracomunale" (art. 8). Questa funzione dovrà essere esercitata, dopo la prima fase di adeguamento degli strumenti urbanistici alle direttive regionali di recepimento degli indirizzi del d.lgs. n. 114/1998, in rapporto all'assetto territoriale globale, con particolare riferimento alla maglia viaria nazionale,

interregionale e regionale.

Quanto all'aspetto relativo all'intreccio tra previsioni degli insediamenti commerciali contenute nella pianificazione urbanistica e programmazione commerciale di settore, il meccanismo adottato è piuttosto elastico, in quanto risulta fondato sulla compatibilità funzionale delle tipologie distributive secondo le zone urbanistiche in cui è suddiviso il territorio comunale. Le medie strutture sono localizzabili in tutte le zone (con alcune limitazioni per il centro storico), mentre le grandi lo sono soltanto nelle zone C (di espansione) e D (produttive).

La legge della regione Marche prevede inoltre che, finché i Comuni non hanno adeguato i propri strumenti di programmazione urbanistica e commerciale agli standard minimi previsti dalla l.r. n. 26/1999, la normativa regionale prevale "sulle eventuali diverse previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali" (art. 8, comma 10).

In questo modo, almeno per le medie strutture, i Comuni dovranno dotarsi soltanto dei criteri di rilascio delle autorizzazioni e delle relative norme sul procedimento, mentre per l'adeguamento degli strumenti urbanistici l'adozione delle relative varianti potrà avvenire in un maggior lasso di tempo.