IPRE s.r.l.- Istituto per la progettazione economica, sociale e tecnologica.

Proposta di piano commerciale regionale.

Relazione finale.

A cura di:

Benedetto Ballero

Gianfranco Sabattini

Cagliari, Aprile 1993.

Indice

Parte I

Procedure adottate per la elaborazione del piano commerciale regionale.

Capitolo I

Gli obiettivi del piano commerciale regionale.

1. Il piano commerciale regionale ai sensi della legge regionale 11.10. 1991, n. 35 p. 2
2. Gli obiettivi del piano commerciale " 3
3. I vincoli primari posti dalla legge regionale 31.10.1991, n. 35 " 5
4. I vincoli secondari posti dalla legge regionale 31.10.1991, n. 35 " 9
5. I vincoli del Piano Generale di Sviluppo regionale " 11

Capitolo II

Il problema della zonizzazione del territorio regionale nella formulazione del piano commerciale.

1. Premessa " 17

2. I criteri per la individuazione delle subaree regionali p. 18
3. La necessità di un organismo operativo per le singole Aree programma " 23

Capitolo III.

I criteri per la individuazione delle aree sovracomunali all'interno di ciascuna Area programma.

1. Premessa " 28
2. Carta n. 3: variazioni assolute 1970-1990 " 36
3. Carte n. 4 e n. 5: variazioni assolute 1970-1980 e 1980-1990 " 40
4. Carte n. 6 e n. 7: variazioni percentuali 1970-1980 e 1980-1990 " 42
5. Individuazione delle aree sovracomunali e loro articolazione per Aree programma " 46

Capitolo IV

Le prescrizioni della legge per la formulazione del piano commerciale regionale.

1. Premessa " 52
2. I parametri di riferimento " 52
3. Il problema della forza gravitazio-

nale delle attività commerciali p. 53
4. La popolazione fluttuante " 56
5. Piano di sviluppo commerciale e strumenti urbanistici: rapporti e vincoli " 66

Parte II.

I parametri, gli obiettivi e le linee di intervento del piano commerciale regionale.

Capitolo I.

I parametri del piano commerciale regionale.

1. Consistenza e articolazione tipologica degli esercizi commerciali " 76
2. Consistenza ed articolazione merceologica del commercio su aree pubbliche " 81
3. PR/UL, A/UL per ramo di attività commerciale, per tipologia dei pubblici esercizi e per categoria merceologica del commercio su aree pubbliche per Area programma " 83
4. Rapporto tra popolazione fluttuante e unità locali e tra addetti e unità locali per il commercio al minuto per polo di gravitazione commerciale " 85
5. Rapporto tra popolazione residente e

superficie totale di vendita per Area programma e rapporto tra popolazione fluttuante e superficie totale di vendita per polo di gravitazione commerciale e per livello merceologico p. 88
6. La ristrutturazione dei singoli rami delle attività commerciali regionali " 91
6.1. Commercio all'ingrosso " 91
6.2. Commercio al minuto " 93
6.3. Commercio su aree pubbliche " 104
7. La superficie destinata a parcheggi " 106

Capitolo II.

Norme di attuazione.

Titolo I - L'articolazione territoriale del piano " 111
Art. 1. Individuazione delle Aree programma " 111
Art. 2. Individuazione delle aree sovracomunali " 113
Art. 3. Piani comunali ed intercomunali " 117
Titolo II - Obiettivi e direttive del piano " 118
Art. 4. Gli obiettivi " 118
Art. 5. Le direttive " 119
Titolo III - I contenuti della programmazione commerciale " 123

Art. 6. Le grandi strutture distributive p. 124
Art. 7. Le agevolazioni finanziarie " 125
Art. 8. Interventi a sostegno della commercializzazione dei prodotti della Sardegna " 126
Art. 9. Agevolazioni per gruppi di a cquisto " 127
Art. 10. Il rilascio di nuove autorizzazioni commerciali " 127
Art. 11. Coordinamento tra piano commerciale comunale e piano regolatore " 128
Art. 12. Zone di parcheggio e di servizio delle UL " 129
Art. 13. Orari di vendita e poteri del Sindaco " 130
Art. 14. Centri di accoglienza nelle strutture portuali ed aeroportuali " 130

Allegato.

Tavole, tabelle e grafici.

Parte I.

Procedure adottate per l'elaborazione del piano commerciale regionale.

Capitolo I

Gli obiettivi del piano commerciale regionale.

1. Il piano commerciale regionale ai sensi della legge regionale 11.10.1991, n. 35.

Il piano regionale di politica commerciale è disciplinato dalla legge in maniera piuttosto disorganica.

Su di esso, infatti, si riflettono, sia le finalità generali dell'intervento legislativo così come sono definite all'articolo 1, sia il quadro degli obiettivi, di cui all'articolo 2, nel quale articolo, in modo più dettagliato, sono enunciati i risultati che si vorrebbero raggiungere anche attraverso l'azione che deriverà dal piano regionale di politica commerciale.

La diretta disciplina del piano è contenuta nell'articolo 3 che ne stabilisce la durata, i rapporti con gli altri atti di programmazione ed in particolare con i piani comunali, e stabilisce che nell'ambito del piano regionale devono essere stabiliti vincoli quantitativi per nuovi insediamenti; nell'articolo 4

che impone una articolazione territoriale per subaree alle quali vanno riferiti sub-piani; nell'articolo 5 che fissa le procedure ed i tempi di approvazione; e nell'articolo 6 che, in maniera analitica, indica i contenuti specifici del piano.

Nella legge vi sono, però, ulteriori disposizioni che direttamente o indirettamente si riferiscono al piano regionale di politica commerciale, fissando aspetti dei quali esso deve occuparsi o disciplinando conseguenze che derivano dalle scelte in esso contenute. Tra tali disposizioni possono essere ricordati gli articoli 15 e 18, l'articolo 16, che fissa i rapporti con gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e con i piani paesistici, l'articolo 19, gli articoli 31 e 43, gli articoli 32 e 33 e l'articolo 39, sui gruppi di acquisto, unioni volontarie o consorzi di cooperative.

Le agevolazioni finanziarie, infine, sono concesse, ai sensi degli articoli 47 e seguenti della legge, nel rispetto degli indirizzi stabiliti dal piano regionale, il quale - articolo 60 - può anche prevedere lo svolgimento diretto, da parte della Regione, di interventi a sostegno della commercializzazione per i prodotti della Sardegna.

2. Gli obiettivi del piano commerciale.

Alla luce di quanto sopraindicato appare ora utile individuare i principali obiettivi che la legge pone

per la disciplina del settore commerciale, obiettivi che dovranno essere perseguiti, pertanto, anche attraverso la redazione del piano regionale commerciale.

Il piano deve mirare alla realizzazione di una corrispondenza tra rete distributiva ed esigenze del sistema socioeconomico; a tal fine, esso deve favorire un ammodernamento strutturale e la razionalizzazione e l'ammodernamento della rete distributiva. Occorre mirare ad un miglioramento della professionalità degli operatori che debbono conseguire più soddisfacenti livelli reddituali; ciò, operando contestualmente per predisporre servizi reali alle imprese e per favorire l'aumento della loro produttività, anche a mezzo di agevolazioni finanziarie.

Il piano, inoltre, nel favorire lo sviluppo del sistema commerciale, deve fare in modo che le imprese commerciali acquisiscano maggiore efficienza e maggiore funzionalità in ordine ai servizi da loro offerti.

Dal punto di vista dei rapporti con gli altri atti di programmazione, il piano deve tener conto degli strumenti urbanistici generali e dei piani territoriali paesistici, assicurando, più in generale, il coordinamento tra programmazione urbanistica e programmazione commerciale, la quale ultima deve tener conto anche dello sviluppo turistico. Il piano, infatti, da un lato, deve favorire l'instaurarsi di più stretti rapporti tra commercio e turismo, dall'altro, deve coordinare le iniziative di promozione commerciale

onde tutelare l'immagine unitaria dei prodotti regionali.

Rientra, infine, tra gli obiettivi del piano la promozione di forme associative e consortili tra operatori e la previsione di strumenti atti a garantire la tutela del consumatore.

3. I vincoli primari posti dalla legge regionale 31.10.1991, n. 35.

Il concreto contenuto del piano alla luce delle previsioni di cui agli articoli 3 e 6 della legge regionale che lo prescrive può essere riassunto nei termini che seguono.

(1) Il piano commerciale deve essere coordinato oltre che con gli atti di programmazione nei settori connessi e con la programmazione urbanistica e territoriale, anche con il Piano Generale di Sviluppo e deve essere aggiornato in relazione allo scorrimento di quest'ultimo. Esso deve contenere l'analisi, distinta per territorio e per i principali rami di attività commerciali, sulla situazione delle imprese, sulla consistenza e sull'articolazione tipologica degli esercizi, sull'occupazione e sulla capacità di spendita.

(2) Il piano specifica gli obiettivi della politica commerciale regionale e determina gli interventi

necessari a raggiungere tali obiettivi; stabilisce altresì le direttive che devono essere seguite dai Comuni, specie per ciò che concerne la propria programmazione commerciale.

(3) Il piano individua le Aree rispetto alle quali detta una specifica programmazione ed è articolato in sub-piani. L'articolazione in sub-piani dovrà tener conto delle Province o Circondari e dovrà adeguarsi alle loro eventuali variazioni.

(4) Il piano deve individuare le zone commerciali sovracomunali nelle quali è indispensabile un'unica programmazione e nelle quali devono essere rispettate le condizioni fissate dal piano per la concessione di autorizzazioni ad esercizi con superficie di vendita superiore ai 1.500 metri quadrati o con superficie di vendita superiore ai 400 metri quadrati se si tratta di Comuni con meno di 10.000 abitanti.

(5) Il piano individua gli ambiti sovracomunali ove i Comuni devono installare i mercati all'ingrosso e stabilisce le modalità dell'insediamento, gli standard minimi degli impianti, delle attrezzature e dei servizi in funzione delle capacità di attrazione di quei mercati.

(6) Il piano fissa i criteri necessari a garantire una presenza adeguata ed equilibrata delle grandi strutture di distribuzione, compresi i centri commerciali all'ingrosso, i mercati all'ingrosso di prodotti agro-alimentari e i centri commerciali al dettaglio.

(7) Il piano uniformandosi alle previsioni dell'articoli 13 della L. n. 426/1971, fissa i criteri con i quali i Comuni provvedono alla individuazione, nei loro strumenti urbanistici, delle zone destinate agli insediamenti commerciali, specie nelle zone di espansione, nonché nelle zone con diversa destinazione, ove però sono insediabili esercizi di vendita al dettaglio. In particolare, nelle zone di espansione (a) si dovranno localizzare le strutture commerciali integrate in unità di servizio polifunzionali; (b) l'ubicazione dovrà avvenire tenendo conto della disponibilità di spazio per traffico veicolare e parcheggi; (c) le rivendite di beni di largo consumo devono essere equamente distribuite nel territorio per favorire i consumatori.

(8) Il piano deve fissare vincoli quantitativi per nuovi insediamenti tenendo conto: (a) del rapporto tra popolazione residente e fluttuante e numero delle unità locali; (b) del rapporto tra popolazione residente e fluttuante e superficie globale di vendita; (c) del rapporto tra superficie globale destinata a parcheggi e numero delle unità locali, tenuto conto delle zone di territorio definite ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, della L. n. 426/1971.

(9) Il piano stabilisce i settori merceologici, compresi quelli alimentari e dell'abbigliamento, per i quali occorre che il rilascio della autorizzazione sia sottoposto ai criteri fissati nell'atto di programmazione. Il piano inoltre indica, per ciascun

settore merceologico, le superfici di vendita rispetto alle quali, per gli esercizi che ne hanno una superiore, dovranno essere stabiliti limiti al loro sviluppo in relazione alla consistenza della superficie di vendita globale ed alle esigenze di ristrutturazione della rete commerciale ai diversi livelli territoriali; per gli esercizi, invece, che hanno una superficie di vendita inferiore dovranno essere stabiliti limiti di sviluppo sulla base di rapporti tra (a) **popolazione residente e fluttuante e numero delle unità locali;** (b) **popolazione residente e fluttuante e superficie globale di vendita,** specie con riferimento alle zone di nuova urbanizzazione.

(10) Il piano determina i criteri generali e di attuazione relativi all'istituzione, ampliamento, spostamento e soppressione dei mercati ambulanti, nonché i criteri per il loro funzionamento e per il rilascio delle autorizzazioni. Il piano, infine, deve stabilire i criteri da seguirsi nella programmazione del commercio su aree pubbliche (ambulantato), tenendo conto delle **quote di mercato che i piani comunali attribuiscono a tale ramo di attività distributive.**

(11) Il piano costituisce il quadro di riferimento e di indirizzo per l'attività di pianificazione e per il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività commerciali.

4. I vincoli secondari posti dalla legge regionale 31.10.1991, n. 35.

Altre disposizioni legislative, delle quali bisogna tener conto in sede di redazione del piano sono le seguenti.

(a) In base all'articolo, 15 il rilascio delle autorizzazioni comunali è subordinato alla conformità al piano delle iniziative cui esse si riferiscono e, ai sensi dell'articolo 18, l'autorizzazione per l'apertura, l'ampliamento ed il trasferimento degli esercizi di vendita deve avvenire in conformità alle previsioni del piano.

(b) In base all'articolo 19, l'Assessorato regionale competente rilascia il nullaosta per le autorizzazioni riferite alle grandi strutture, previo accertamento che si tratti di iniziative conformi al piano, il quale ultimo deve anche determinare il numero delle vecchie autorizzazioni, per le medesime tabelle merceologiche, che devono essere ritirate e consegnate per la conseguente rinuncia e la superficie minima delle stesse che deve essere indicata dal piano in misura non inferiore al 60% della superficie delle nuove iniziative.

(c) gli articoli 31 e 43 stabiliscono che il Sindaco fissa gli orari per lo svolgimento dell'attività di vendita dei pubblici esercizi e rispettivamente l'orario di vendita - attenendosi agli indirizzi del

Consiglio Comunale - dei mercati rionali e delle altre forme di commercio su aree pubbliche; in entrambi i casi nel rispetto dei criteri stabiliti nel piano.

(d) Gli articoli 32 e 33 vincolano al rispetto degli indirizzi stabiliti nel piano l'esercizio dell'attività di commercio all'ingrosso e, rispettivamente, il rilascio delle autorizzazioni della Giunta regionale per l'istituzione di nuovi mercati all'ingrosso di prodotti agro-alimentari e il trasferimento, la ristrutturazione e l'ampliamento dei mercati esistenti.

(e) Le agevolazioni, consentite dall'articolo 39 a favore di gruppi di acquisto, unioni volontarie e consorzi di cooperative, sono stabilite dal piano commerciale regionale.

(f) Le agevolazioni del titolo IX della legge sono finalizzate, tra l'altro, dall'articolo 47 della legge stessa all'ammodernamento e miglioramento delle strutture aziendali in attuazione degli obiettivi del piano, riportando ai parametri da questo fissati il numero delle unità locali esercenti.

(g) Le agevolazioni previste dal titolo IX sono riservate dall'articolo 49 della legge alle iniziative che realizzano interventi che siano nel rispetto degli indici qualitativi e quantitativi stabiliti nel piano.

(h) L'articolo 60 prevede che il piano fissi le condizioni alle quali la Regione può svolgere direttamente interventi a sostegno della commercializzazione per i prodotti della Sardegna, che

comunque attengano a scambi di rilevante interesse regionale.

5. I vincoli del Piano Generale di Sviluppo regionale.

Il Piano Generale di Sviluppo è lo strumento programmatorio al quale deve obbligatoriamente far riferimento tutta la normativa regionale futura in tema di commercio.

Con riferimento alle attività commerciali, la legge 31 ottobre 1991 n. 35 stabilisce espressamente, all'articolo 3, comma 2, che il piano commerciale regionale deve essere elaborato in armonia con le previsioni di sviluppo regionale e sulla base delle tendenze di sviluppo dell'apparato commerciale sardo, nei suoi diversi comparti, con particolare riguardo agli aspetti territoriali, alla situazione delle imprese, alla consistenza ed all'articolazione tipologica degli esercizi, all'occupazione ed alla capacità di spesa.

Al riguardo, va notato che il Piano Generale di Sviluppo regionale individua i nodi e le strozzature che impediscono un armonico sviluppo del sistema economico della Sardegna, per definire una macro opzione (vincoli) diretta in modo specifico a

prefigurare le forme dell'intervento nei confronti delle attività distributive.

I vincoli che il Piano Generale di Sviluppo prefigura per la formulazione del piano commerciale sono fondati sull'ipotesi che i singoli settori produttivi possano avere maggiore impulso ove il mercato interno riorganizzato possa creare alle singole produzioni maggiori opportunità di collocamento.

In particolare, i vincoli che discendono dal Piano Generale di Sviluppo per il piano commerciale regionale nascono, in primo luogo, dalla riconosciuta carenza di mercati all'ingrosso, con un livello appena sufficiente di efficienza e di igiene. Soprattutto i mercati all'ingrosso agro-alimentari sono organizzati all'interno di strutture ormai obsolete e quindi mal organizzate nel fornire i servizi distributivi; inoltre, tutte le attività commerciali risentono della cronica mancanza di credito da parte degli istituti creditizi, limite questo che va ad aggiungersi alla mancanza di supporti che permettano al singolo operatore di fornire un servizio distributivo efficiente, sia sotto l'aspetto qualitativo, che sotto l'aspetto dei prezzi.

In secondo luogo, il piano commerciale regionale dovrà necessariamente tener conto di alcuni criteri generali e fissare dei parametri circa la localizzazione delle strutture di vendita. Preliminarmente, la disponibilità di superficie destinabile a medie o grandi strutture di vendita

all'interno delle 7 aree in cui è divisa l'area regionale dovrà essere determinata, in modo da permettere il controllo del numero degli esercizi. A questo proposito, dovranno essere stabilite le competenze autorizzative e le competenze in materia di urbanistica commerciale, sia a livello comunale, che a livello sovracomunale. La programmazione delle medie e grandi strutture di vendita dovrà comunque perseguire l'obiettivo primario del servizio al cittadino. Per le aree nelle quali è possibile, in base alle indicazioni del piano commerciale regionale, collocare nuove strutture di vendita, si dovrà tener conto dei seguenti parametri:

- densità demografica;
- rapporto tra popolazione e tipologie di esercizio presenti, inclusa anche la superficie di vendita;
- grado di integrazione con le attrezzature extracommerciali;
- accessibilità (flussi veicolari e servizi di trasporto);
- peculiarità delle caratteristiche di servizio delle varie zone urbane (centri storici, zone intermedie e zone periferiche).

In ogni caso, il processo di ristrutturazione del commercio al minuto dovrà essere preliminarmente e rigorosamente basato sul contenimento dell'eccessiva attuale densità degli esercizi e degli addetti alle unità di vendita. In linea più generale la

razionalizzazione della rete distributiva al dettaglio dovrà essere perseguita attraverso:

- l'individuazione, per le varie tipologie, delle aree urbane più idonee per il conseguimento delle finalità prima enunciate;

- l'esclusione di nuovi esercizi al di fuori dei luoghi preindividuati;

- la previsione di una priorità per le forme, anche di medie o grandi dimensioni, che derivino dalla concentrazione di più esercizi;

- l'incentivazione alla diffusione di una rete completa per tipologia di servizio offerto, integrando le carenze nelle gamme merceologiche che qualificano conseguentemente la commercializzazione con diminuzione di costi, miglior raccordo tra ingrosso e dettaglio e progressiva eliminazione della eccessiva polverizzazione degli esercizi sia in sede fissa che ambulante.

Al fine del perseguimento degli obiettivi indicati, il piano commerciale regionale dovrà dotarsi degli strumenti d'attuazione, così come indicati espressamente dal Piano Generale di Sviluppo.:

1. quadro di riferimento territoriale nel quale dovrà essere stabilito:

- a livello regionale, gli standards ai quali subordinare le competenze autorizzative e le competenze in materia di urbanistica commerciale degli enti sovracomunali e comunali;

- a livello sovracomunale, le competenze per la programmazione nei vari comparti delle attività distributive nel rispetto degli obiettivi regionali e le competenze per la programmazione urbanistico-commerciale delle specifiche aree;

- a livello comunale, pur nel rispetto delle specifiche competenze, i limiti all'autorizzazione di iniziative che possono o devono competere ad ambiti territoriali più vasti;

2. quadro di coordinamento con gli altri interventi di natura economico-sociale, particolarmente con quelli urbanistici;

3. piano delle aree da attrezzare o riqualificare per la realizzazione dei centri commerciali all'ingrosso (privati e a partecipazione pubblica), sia nel campo alimentare, che in quello non alimentare;

4. normativa per il perseguimento degli obiettivi di corrispondenza della rete distributiva alle esigenze del sistema socio-economico regionale e di stimolo all'ammodernamento strutturale del sistema commerciale e all'efficienza delle imprese, con interventi volti a realizzare:

- la razionalizzazione della rete per assicurare anche un livello minimo di servizi nelle aree meno favorite;

- la trasformazione e l'ammodernamento del sistema distributivo con iniziative dirette, tra l'altro, alla creazione di centri commerciali e di altre strutture

destinate alla commercializzazione dei prodotti regionali;

- l'organizzazione di iniziative funzionali ad incrementare i rapporti fra commercio e turismo;
- il coordinamento delle iniziative di promozione commerciale volte a perseguire l'obiettivo di creare una immagine univoca dei prodotti regionali;
- l'associazionismo ed il collegamento fra gli operatori;
- la predisposizione di servizi reali alle imprese, anche al fine di agevolarne l'accesso e la permanenza sui mercati regionale, nazionale ed estero;
- l'erogazione di finanziamenti e contributi per il miglioramento gestionale, compreso l'ammodernamento, e per l'acquisizione di nuove tecnologie;
- la predisposizione di strumenti idonei ad assicurare la tutela dei consumatori in termini di informazioni e di garanzia sui prodotti offerti e di trasparenza sulla formazione dei prezzi;
- la lotta all'abusivismo in tutte le sue espressioni.

Capitolo II

Il problema della zonizzazione del territorio regionale nella formulazione del piano commerciale.

1. Premessa.

La legge regionale 11.10.1991, n. 35, sulla disciplina del settore commerciale, prevede all'articolo 4 la necessità che il piano commerciale regionale individui delle subaree alle quali deve essere riferita la sua articolazione territoriale, mentre all'articolo 6 prevede che il piano individui le zone commerciali sovracomunali per le quali si renda opportuna una specifica attività di programmazione.

Agli effetti del disposto dell'articolo 4 e del disposto dell'articolo 6 si impone, dunque, la individuazione di criteri, aventi una forte valenza operativa, ai fini dell'individuazione, da una parte, degli organismi che possono rendere operanti le subaree regionali cui vanno riferite le articolazioni territoriali del piano commerciale regionale e, dall'altra parte, dei casi, all'interno di ogni subarea

regionale, in cui occorre delimitare delle aree che, eccedendo territorialmente l'ambito comunale, prefigurino aree vaste, implicanti una razionalità degli interventi nel settore commerciale maggiore che nel caso in cui gli stessi fossero effettuati a livello dei singoli ambiti comunali.

2. I criteri per la individuazione delle subaree regionali.

2.1. Sul versante della individuazione dei criteri per la individuazione delle subaree regionali cui riferire l'articolazione territoriale del piano commerciale regionale, occorre tenere presente che il sistema insediativo regionale è caratterizzato da una serie di polarizzazioni in cui convergono la maggior parte delle attività produttive, delle residenze e delle strutture di trasporto della Sardegna. Tali polarizzazioni hanno consentito di individuare una struttura produttiva, residenziale e di trasporto complessiva e una conseguente suddivisione del territorio regionale - senza considerare oggi la possibile istituzione dell'Area metropolitana di Cagliari - in sette ambiti subregionali, i quali concorrono ad individuare una dimensione spaziale degli ambiti intermedi maggiormente rispondenti alla gestione dei territori subregionali nei quali sono ubicate le

polarizzazioni. I sette ambiti subregionali sono definiti secondo la seguente aggregazione della popolazione regionale residente (cfr. tavole nn. 1-2):

I - Area di Sassari: ha una popolazione corrispondente al 17,90% del totale della popolazione regionale;

II - Area di Olbia: ha una popolazione corrispondente al 9,30% del totale della popolazione regionale;

III - Area di Nuoro: ha una popolazione corrispondente al 10,30% del totale della popolazione regionale;

IV - Area di Oristano: ha una popolazione corrispondente al 9,70% del totale della popolazione regionale;

V - Area dell'Ogliastra: ha una popolazione corrispondente al 6,90% del totale della popolazione regionale;

VI - Area del Sulcis-Iglesiente-Guspinese: ha una popolazione corrispondente al 13,50% del totale della popolazione regionale;

VII - Area di Cagliari: ha una popolazione corrispondente al 32,40% del totale della popolazione regionale;

2.2. Le polarizzazioni insediative hanno influenzato negli ultimi anni le scelte istituzionali del legislatore regionale, il quale ha consolidato una tendenza a ripartire il territorio regionale in sette

ambiti territoriali fondamentali. In tal senso è da intendersi quanto disposto dalla legge regionale n. 16/1981 che, modificando la legge regionale n. 62/1978, ha istituito sette Comitati di controllo sugli atti degli enti locali (si tratta dei Comitati di controllo di Cagliari, Iglesias, Lanusei, Nuoro, Oristano, Sassari e Tempio Pausania). Su questa stessa linea si è posto il documento dell'Unione delle provincie sarde che ha individuato negli ambiti territoriali dei Comitati di controllo i sette ambiti ottimali per la ripartizione del territorio regionale in Provincie. Su questa stessa linea si sono posti, inoltre, anche vari altri disegni di legge presentati dalla Giunta regionale nelle passate legislature con riferimento a diversi settori dell'apparato amministrativo regionale: il disegno di legge n. 397, presentato al Consiglio l'11.2.1988, prevede, oltre l'abolizione degli organismi comprensoriali, l'istituzione di tre Circondari in quegli stessi ambiti in cui dovrebbero poi essere istituite le nuove Provincie ed attribuisce ai Circondari ed alle Provincie medesime competenze delegate, determinando in tal modo una ripartizione concreta ed effettiva del territorio della Sardegna in sette ambiti politico-amministrativi; un'ulteriore conferma della scelta, che può ormai considerarsi stabilizzata a favore dell'individuazione nella Regione di sette ambiti politico-amministrativi, i quali coincidono con le principali aggregazioni insediative (residenziali e produttive) e con i nodi fondamentali

del sistema dei trasporti, si trae pure dal disegno di legge elaborato sempre alla fine degli anni '80 dall'Assessorato del turismo, artigianato e commercio: costituito dalla proposta, del giugno 1987, relativa alla riorganizzazione in Sardegna degli uffici pubblici del turismo, che prevede sette Comprensori di sviluppo turistico (del Cagliaritano, del Sulcis-Iglesiente, dell'Oristanese, dell'Ogliastra, della Gallura, di Sassari-Alghero-Portotorres).

2.3. La scelta di sette ambiti territoriali di riferimento è ribadita anche dal disegno di legge della Giunta regionale sulle procedure per la programmazione, che in tal modo canalizza la partecipazione delle minori comunità locali attraverso le aggregazioni disposte nei sette ambiti formati dalle attuali Provincie e dai tre Circondari prima ricordati; una conferma di questa scelta si è avuta con la recente legge regionale n. 21/1992 che, modificando l'originaria prescrizione contenuta nella legge regionale n. 45/1989, ha disposto che l'articolazione territoriale dell'Assessorato dell'urbanistica, con la creazione decentrata dei settori "urbanistica" e di "vigilanza edilizia", avviene ora su base circondariale con la creazione di sette settori. Una ulteriore conferma di questa scelta si è avuta, però, con l'articolazione del territorio regionale, nell'ambito del Piano Generale di Sviluppo, in sette Aree

programma, secondo una impostazione di metodo che ha peraltro forti legami di corrispondenza con la regionalizzazione urbana del territorio proposta nel Rapporto sullo schema di assetto del territorio regionale elaborato dalle Regione stessa, pur se parsi non formalmente approvato, nel 1980.

La "cura" della città territoriale a struttura policentrica (intesa come area urbana) appare per tale via come uno degli obiettivi della pianificazione regionale per i prossimi anni, derivante dal riconoscimento dei variegati modi con cui la popolazione, le attività produttive e le strutture di trasporto si accentrano o si diffondono nel territorio come risorsa specifica della Regione da considerare come principale recapito degli interventi volti a garantire e ad esaltare i rapporti di complementarità tra le variegate forme di insediamento che caratterizzano le diverse Aree urbane (o Aree programma). Questa prospettiva di approccio ai problemi urbani adottata dal Piano Generale di Sviluppo della Sardegna implica che la "cura" della città territoriale a struttura policentrica si connoti in termini di diffusione della qualità urbana, che da attributo del luogo centrale si trasforma in fenomeno di campo, sino a diventare in tal modo il principale strumento di qualificazione della popolazione, delle attività produttive e dei trasporti, intesi come risorse distribuite, attraverso l'organizzazione di un'offerta di servizi con cui garantire una sostanziale omogeneità

del territorio di ciascuna delle Aree programma considerate.

La città territoriale a struttura policentrica è stata dunque individuata come il punto focale della partecipazione e della collaborazione collettiva per la inventariazione e la rilevazione delle istanze e delle necessità di una popolazione che modella su se stessa la nuova forma della città, nella certezza che l'ampiezza dei rapporti tra le forze produttive possa garantire le necessarie complementarità per la "cura" dell'area urbana, al fine di assicurare la rimozione, sia delle disparità economiche e sociali in essa esistenti, sia della frammentazione della partecipazione politica indotta dalla struttura policentrica della città territoriale./

3. La necessità di un organismo operativo per le singole Aree programma.

Tenuto conto di quanto sinora esposto, una distribuzione delle competenze ad opera del legislatore regionale con individuazione di quelle proprie degli enti di governo delle sette Aree subregionali deve in qualche modo essere ricavata attraverso un'opera di "ingegneria giuridica" che, partendo dalla considerazione di tutti i livelli di governo oggi esistenti all'interno di ogni Area programma, pervenga,

anche sulla base delle possibilità offerte dalla nuova legge sulle autonomie locali, alla configurazione di un organismo operativo per le Aree programma. Un siffatto disegno di riordino istituzionale, tuttavia, deve essere sviluppato e completato dalla legge regionale.

Dalle considerazioni innanzi svolte, però, emerge un altro rilevantissimo compito che in questa fase, in Sardegna, può essere assolto dalle Aree programma. Il fatto che il Piano Generale di Sviluppo regionale abbia dato vita ad una tale delimitazione territoriale deve costituire l'occasione perché venga posta in essere, in tali Aree, una aggregazione stabile, che, con la creazione di un organismo efficiente, consenta che vengano svolte in modo unitario tutte quelle funzioni, e tra queste quelle relative alla disciplina delle attività commerciali, che non sarebbe ottimale esercitare, in modo frammentario, in ambiti più limitati.

Gli enti di governo locale operanti all'interno delle Aree programma potranno promuovere la stipulazione di una convenzione ai sensi dell'articolo 24 della legge n. 142/1990, in modo da prefigurare la nuova Provincia e da poter svolgere in modo coordinato tutte le funzioni di area vasta, siano esse oggi di competenza comunale, o delle Comunità montane, o delle Provincie.

Si può ipotizzare, quindi, valendosi di quanto previsto dalla legge n. 142/1990, che si promuova, nella forma della convenzione, un organismo al quale possono essere devolute dai Comuni, dalle Comunità

montane e dalle stesse Provincie le funzioni in materia di distribuzione commerciale relative alle Aree programma, funzioni che nel nuovo ambito troveranno la loro collocazione ottimale. Anche le Provincie attuali, in questa prospettiva, potrebbero trasferire, come si è detto, al nuovo organismo quelle competenze che dovranno essere esercitate con riferimento alle singole Aree programma. Non si può non convenire, tuttavia, che una tale impostazione, pur se formalmente corretta, appare di non facile realizzabilità in mancanza di un più organico intervento legislativo. Ciò pur se essa, in forma embrionale ed ancora non completa, consentirebbe di sperimentare per tale via il funzionamento delle future nuove Provincie, delle quali l'ottimalità dell'ambito territoriale verrebbe sottoposta a verifica sul campo. Ciò, ovviamente, non può che richiedere, in tempi successivi, la formale costituzione delle nuove Provincie che non possono restare una mera ipotesi che non veda mai la sua reale istituzione.

Non ritenendo proficuo, pertanto, imboccare in tale momento una strada avente carattere di forte sperimentalità, il piano commerciale non può che optare, anche alla luce delle competenze attribuite dall'articolo 14 della legge n. 142/1990, per la soluzione che vede lo svolgimento delle funzioni relative alle Aree programma da parte delle Provincie, a condizione che esse provvedano secondo le modalità sottoindicate. Le Provincie dovrebbero cioè operare nel

rispetto delle Aree programma e previa stipula di apposita convenzione, ai sensi dell'articolo 24 della legge n. 142/1990, con i Comuni ricompresi nel perimetro di ciascun sub-piano.

Per ciascuna Area programma, le Provincie dovrebbero operare sulla base di apposita convenzione da stipulare con tutti i Comuni in esse ricompresi o, quantomeno, con tutti quei Comuni che entro trenta giorni dalla predisposizione, ad opera delle Provincie, dello schema di convenzione, decidano di sottoscriverlo. E' evidente che le Provincie di Cagliari, Sassari e Nuoro, all'interno di ciascuna delle quali sono individuate due distinte Aree programma, dovranno procedere alla predisposizione e poi alla sottoscrizione di due distinte convenzioni, una che farà riferimento e sarà rivolta a tutti i Comuni che rientrano nell'Area programma nella quale è inserita la città ove ha sede la Provincia, mentre l'altra interverrà con i Comuni inseriti nell'Area programma di Olbia, per quanto riguarda la Provincia di Sassari; con i Comuni inseriti nell'Area programma di Tortolì (Ogliastra) per quanto riguarda la provincia di Nuoro; e con i Comuni inseriti nell'Area programma di Carbonia (Sulcis-Iglesiente) per quanto riguarda la Provincia di Cagliari: ciò, ovviamente, sempre che una o più di dette Provincie non provvedano all'istituzione di un Circondario corrispondente all'Area programma, perché in tal caso potrebbe essere quest'ultimo a stipulare la convenzione con i Comuni in esso ricompresi. Coincidendo l'Area

programma di Oristano con la Provincia di Oristano, quest'ultima interverrà ad una sola convenzione con i Comuni che di essa fanno parte. In Tal modo saranno le Provincie - che rispetteranno le forme di consultazione dei Comuni indicate in convenzione - a svolgere tutte le funzioni che dovranno essere gestite a livello di Aree programma e quindi di sub-piani commerciali.

Capitolo III.

I criteri per la individuazione delle aree sovracomunali all'interno di ciascuna Area programma.

1. Premessa.

1.1. Ai fini della individuazione delle aree sovracomunali di cui all'articolo n. 6 della legge regionale che disciplina il settore/ commerciale, è stata applicata la procedura qui illustrata, sulla base delle seguenti considerazioni.

La distribuzione commerciale può riferirsi ad un'ampia gerarchia di prodotti, secondo un'escursione di offerta che passa dai prodotti a più basso valore aggiunto a quelli caratterizzati da un valore aggiunto via via più elevato.

Se, dal lato dell'offerta, si pone il problema della "soglia", cioè del minimo livello di offerta compatibile con il punto di equilibrio delle attività commerciali, si capisce come a valori aggiunti crescenti corrispondano "soglie" di offerta crescenti; mentre, se dal lato della domanda si pone il problema della "portata", cioè dell'area entro la quale il

potenziale consumatore è disposto a domandare un dato prodotto, si capisce come a bassi valori aggiunti corrispondano basse "portate" (basse domande) e a valori aggiunti crescenti corrispondano crescenti "portate" (crescenti domande). La conseguenza di quanto detto sulla distribuzione territoriale dell'attività commerciale è di grande momento, in quanto:

(a) la distribuzione di prodotti di basso valore aggiunto è del tutto ubiquitaria e, conseguentemente, agerarchica, non creando pertanto problemi relativi all'equidistribuzione dell'offerta nel territorio;

(b) la distribuzione di prodotti di crescente valore aggiunto risponde invece ad una tendenziale crescente concentrazione, ravvisandosi, così, la presenza di un'offerta tendente a gerarchizzarsi e a concentrarsi nel territorio.

Tutto ciò considerato, risulta evidente come la individuazione di ambiti sovracomunali all'interno delle singole Aree programma ai fini della programmazione della politica commerciale regionale, possa essere tentata sulla base della dimensione demografica dei singoli Comuni e sulla base della misura dell'incremento o del decremento della loro consistenza demografica, con la conseguente individuazione di ambiti sovracomunali in accrescimento o in diminuzione, con riferimento ai quali sia possibile tener conto degli ambiti caratterizzati da continuità di incremento e/o da continuità di decremento. L'incrocio della dimensione demografica e

della sua tendenza a decrescere nei singoli Comuni è stato adottato come criterio per la individuazione degli ambiti territoriali di programmazione commerciale sovracomunale.

Gli ambiti sovracomunali individuati sulla base delle modalità indicate possono essere utilizzati, da un lato, ai fini della razionalizzazione delle attività commerciali della piccola distribuzione, attraverso opportune scelte nel senso della specializzazione dei Comuni appartenenti ai singoli ambiti a provvedere alla distribuzione di specifici prodotti, impedendo cosi che per tale via la progressiva despecializzazione indotta dalla tendenziale riduzione della popolazione comporti una destrutturazione della distribuzione commerciale al minuto e un peggioramento continuo delle condizioni dal lato dell'offerta e dal lato della domanda; dall'altro, ai fini della localizzazione baricentrica dell'offerta commerciale agli effetti della distribuzione di prodotti ad alto valore aggiunto (o ad alta specializzazione) e della grande distribuzione, nei casi eventuali di giustapposizione di ambiti areali sovracomunali contigui.

1.2. La individuazione delle aree sovracomunali meritorie, secondo quanto stabilisce la legge regionale sulla nuova disciplina del commercio, di una specifica programmazione, oppure finalizzate all'insediamento dei mercati all'ingrosso sarà dunque fondata sull'analisi

della tendenza di fondo della popolazione residente di ogni singolo centro regionale a cambiare.

A tali fini, di fronte alla scelta fra indicatori statistico-quantitativi alternativi, idonei a consentire la rilevazione della variazione spazio-temporale della popolazione residente, ha prevalso l'opzione per un indicatore sintetico, nel convincimento che in tal modo risulti facilitata la possibilità di orientare le scelte del piano commerciale regionale; tale indicatore sintetico è costituito dalla variazione della popolazione residente a scala comunale, calcolata con riferimento a due periodi rappresentati, rispettivamente, dal decennio 1970-1980 e da quello 1980-1990.

Circa la scelta dell'indicatore sintetico di natura demografica, occorre precisare ch'essa poggia sulla considerazione che la dinamica demografica costituisce una delle più immediate espressioni del rapporto fra popolazione e risorse; occorre anche precisare che sarebbe assai problematico individuare altri dati statistici la cui disponibilità presenti cadenze temporali e un livello di disaggregazione territoriale dello stesso tipo delle cadenze temporali e delle articolazioni territoriali dei dati demografici.

Circa la scelta dei periodi di tempo indicati, 1970-1980 e 1980-1990, essa è giustificata dalle seguenti considerazioni: in primo luogo, dal fatto che è ancora lontano il tempo in cui saranno resi noti e confrontabili i dati relativi alla rilevazione

censuaria del 1991; in secondo luogo, dal fatto che il primo periodo coglie l'impatto sulla ridistribuzione demografica avvenuta a livello regionale a seguito della prima fase del processo di industrializzazione avutosi nell'Isola e del consolidamento del comparto turistico nella aree costiere; in terzo luogo, dal fatto che il secondo periodo coglie l'assestamento della ridistribuzione demografica del primo periodo e le conseguenze dell'ulteriore espansione delle aree turistiche rivierasche.

L'indicatore demografico adottato sarà guidato nella sua applicazione dal criterio delle approssimazioni successive, ai fini della individuazione delle aree sovracomunali sufficientemente isotropiche, esprimenti:

(a) realtà scarsamente articolate e/significative a livello territoriale espresse dal semplice confronto fra la popolazione del 1970 con quella del 1990; la relativa rappresentazione cartografica fornirà solo una indicazione sinottica delle variazioni intervenute nel ventennio 1970-1990;

(b) realtà più articolate, corrispondenti alle tipologie espresse dalle variazioni demografiche intervenute nel primo periodo 1970-1980 e da quelle intervenute nel secondo periodo 1980-1990; la relativa rappresentazione cartografica fornirà indicazioni più articolate delle variazioni demografiche fondate sul confronto di tali variazioni riconducibili separatamente ai due periodi considerati.

Le rappresentazioni cartografiche delle variazioni demografiche secondo le modalità temporali indicate consentiranno una ulteriore interpretazione di sintesi delle realtà territoriali, dalla quale possono farsi emergere sei situazioni territoriali corrispondenti alle seguenti forme di transizione:

1. da incremento demografico a decremento: variazione positiva nel primo periodo e negativa nel secondo;
2. spopolamento accelerato: variazione demografica negativa nei due periodi, ma accentuata nel secondo;
3. spopolamento attenuato: variazione demografica negativa nei due periodi, ma attenuata nel secondo;
4. da decremento a incremento: variazione demografica negativa nel primo periodo e positiva nel secondo;
5. incremento accelerato: variazione demografica positiva nei due periodi, ma accentuata nel secondo;
6. incremento attenuato: variazione demografica positiva nei due periodi, ma attenuata nel secondo.

Combinando la seconda con la terza forma di transizione sarà possibile individuare la forma dello spopolamento consolidato, mentre combinando la quinta con la sesta forma di transizione sarà possibile individuare la forma dell'incremento demografico consolidato. In conclusione, le forme di transizione che potranno emergere saranno le seguenti:

1. spopolamento recente (da incremento a decremento);
2. spopolamento consolidato (spopolamento accelerato e spopolamento attenuato);
3. incremento recente (da decremento a incremento);

4. incremento consolidato (incremento accelerato e incremento attenuato).

1.3. Ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 35/1991, inoltre, può essere individuata un'ulteriore area sovracomunale, avente caratteristiche del tutto diverse da quelle determinabili sulla base dei criteri precedentemente indicati. Si tratta dell'area destinata ad essere costituita in Area metropolitana di Cagliari (che in via del tutto provvisoria, in attesa dell'attuazione di quanto disposto dalla legge n. 140/1990, potrebbe coincidere con la cosiddetta "area urbana cagliaritana" e costituita dai Comuni di: Cagliari, Sélargius, Elmas, Decimomannu, Monserrato, Quartucciu, Quartu S.Elena, Settimo S. Pietro, Sinnai, Maracalagonis, Sestu, Monastir, Assemini, Capoterra, Uta, Dolianova, Serdiana e Soleminis). Si tratta, dunque, di un'area caratterizzata da una forte concentrazione demografica in Comuni autonomi e contermini e da una forte interrelazione dei servizi delle singole realtà comunali, per cui appare indispensabile l'adozione di un unico piano commerciale, risultando subottimale ogni scelta autonoma dei singoli Comuni per via del fatto che la scelta di ogni Comune ha anche effetti extracomunali.

Come è stato anticipato precedentemente, è stata prodotta una documentazione cartografica come

restituzione dei dati quantitativi relativi alle variazioni di popolazione, consistente in cinque carte "a mosaico", elaborate sulla base della tassellatura dei territori comunali. Al 1990, anno finale dell'elaborazione, questi ultimi hanno raggiunto il numero di 375, così ripartiti: 89 afferiscono alla Provincia di Sassari, 78 a quella di Oristano, 100 a quella di Nuoro e 108 a quella di Cagliari. Occorre osservare, agli effetti delle nuove circoscrizioni comunali create fra il 1970 e il 1990, ch'esse, con opportune procedure elaborative dei dati, sono state attualizzate al 1970, anno base del periodo considerato, talché è stato possibile seguire, con attendibile approssimazione, l'evoluzione demografica di tutti i Comuni esistenti al 1990, come se essi fossero effettivamente esistiti al 1970.

Al fine di assicurare una completezza di interpretazione dei risultati cartografici, le carte prodotte, che, come si è detto, sono cinque, consentono le seguenti osservazioni:

carta n. 3: è relativa all'intero arco temporale ventennale 1970-1990 e costituisce perciò uno strumento conoscitivo fortemente sinottico del quadro evolutivo della popolazione; ma, indubbiamente, dà una visione certa, per quanto non articolata ed elementare, dei fenomeni di fondo maturati nel periodo considerato (cfr. Tav. n. 3);

carta n. 4 e carta n. 5: consentono una visione pur sempre elementare, in quanto limitata ai soli

incrementi o decrementi considerati nei loro valori assoluti, ma articolata nei due periodi decennali, 1970-1980 e 1980-1990, il che rende conto delle diverse tendenze registrate (cfr. Tavv. nn. 4-5);

carta n. 6 e carta n. 7: essendo state prodotte con le combinazioni delle variazioni del primo e del secondo periodo, offrono una lettura combinata delle stesse, talché ogni campitura ha un significato di confronto interperiodale; le due carte si integrano e compensano vicendevolmente nella significatività e nella sintesi, in quanto l'uso dei sei o dei quattro colori risponde all'una o all'altra delle esigenze operative (cfr. Tavv. nn. 6-7).

2. Carta n. 3: variazioni assolute 1970-1990.

Se si tiene conto delle peculiarità dei fenomeni economico-sociali maturati nel ventennio, se ne possono facilmente trarre le valenze territoriali, ma solo di massima, non consentendo l'espressione della carta un'articolazione di carattere tipologico.

Una prima notazione può riferirsi alla contrapposizione fra le aree più rilevate, montane e alto-collinari, e comunque caratterizzate da una morfologia esprimente debole pervietà, che sono pressoché uniformemente caratterizzate da diminuzioni secche di popolazione, e quelle meno rilevate o del

tutto pianeggianti, individuate generalmente da incrementi.

Non del tutto coincidente con tale contrapposizione, sufficientemente netta, è quella fra le aree interne e quelle esterne. Ciò, per due considerazioni: da una parte, perché si osservano aree che, per quanto decisamente montane, come quelle della Gallura interna o dell'alto Sulcis, presentano nel ventennio incrementi di popolazione; dall'altra, perché si hanno aree che, pur esterne, come l'Arburese-Fluminese, il Montiferru occidentale, la Planargia, il Villanovese, la Romangia e parte della Gallura settentrionale, delle Baronie e del Sarrabus, esprimono nel ventennio decrementi della popolazione. La quota e la morfologia, evidentemente, non costituiscono un presidio inamovibile alle flessioni demografiche; né la collocazione esterna o del tutto rivierasca è una garanzia di incrementi demografici, con ciò ch'essi implicano o sottintendono. Occorre dunque esprimersi e valutare, piuttosto, in termini di integrazione rispetto ai meccanismi della crescita economico-sociale, da una parte, e in termini di perifericità o marginalità, dall'altra.

In quest'ottica, si deve far riferimento ad alcuni fattori economico-territoriali che, verosimilmente, con maggiore certezza presiedono agli incrementi demografici e, correlativamente, alla loro assenza, atta ad ostacolarli o, meglio, a favorire le flessioni della popolazione.

Il primo e più importante è da ritenersi l'effetto urbano, considerata la presenza consolidata di aree di crescita demografica, dove più ampie e dove più circoscritte, intorno ai centri urbani. Ma, mentre nel Sud dell'Isola la relativa prossimità di Cagliari e Quartu S. Elena (quest'ultima è oggi la terza città della Sardegna), a Iglesias e Carbonia è valsa ad assicurare per l'ampiezza dei rispettivi intorni una vasta area di continuità caratterizzata da incrementi demografici, nel Centro e nel Nord l'effetto urbano trova espressioni territoriali assai più limitate e parziali. Così, non hanno guadagnato una reciproca saldatura (sempre a valutare sulla base degli incrementi) le centralità di Oristano, di Macomer, di Nuoro e di Tortolì, né quelle di Porto Torres-Sassari-Alghero (che, stanti le rispettive funzioni, esprimono un intorno troppo circoscritto), di Ozieri e di Tempio Pausania-Olbia.

Altro fattore economico-territoriale da ritenersi positivamente correlabile agli incrementi demografici è la presenza degli agglomerati industriali facenti capo alle aree di sviluppo industriale, ai nuclei di industrializzazione e alle zone industriali di interesse regionale. Peraltro, a giudicare dagli intorni cui si estendono gli incrementi stessi, sembra che la risposta nei comportamenti della popolazione si traduca in esiti più duraturi (o, se si vuole, consolidati nel medio periodo) là dove, come or ora avanzato, l'effetto urbano è, in sé (cioè per fattori

diversi dalla presenza industriale), territorialmente più efficiente.

L'osservazione nel periodo ventennale, inoltre, consente di prendere atto degli spazi di incremento demografico acquisiti attraverso la presa di possesso, da parte del turismo alberghiero e soprattutto residenziale, di molte fasce costiere. Ma la troppo stretta limitazione dei fenomeni di taglio positivo ai Comuni rivieraschi denuncia l'estrema vocazione balneare-marittima e perciò la stringata efficienza stagionale del turismo, che escludono le aree che siano anche poco più interne dai benefici relativi.

Sembra, infine, sfuggendo alla facile dicotomia montagna-pianura, che anche gli spazi agricoli siano più positivamente correlati alla rigidità della domanda legata all'effetto urbano che non a favorevoli condizioni ambientali.

Pare di poter affermare, conclusivamente, che solo dove l'effetto combinato dei fattori anzidetti si traduce in più forti integrazioni territoriali si osservano consolidati incrementi di popolazione; ma, oggi, le espressioni più notevoli di ciò si osservano soprattutto nella parte più meridionale dell'Isola, mentre gli altri episodi di integrazione o di rivalutazione appaiono troppo circoscritti e, spesso, aleatori.

3. Carte n. 4 e n. 5: variazioni assolute 1970-1980 e 1980-1990.

L'attribuzione delle due carte, rispettivamente, ai periodi evidenziati consente una più articolata interpretazione degli incrementi e decrementi demografici e, conseguentemente, una più stretta e motivata aderenza ai fenomeni intervenuti e riflessisi nelle variazioni di popolazione.

Occorre dire, innanzitutto, che da una mera ricognizione delle campiture si trae l'impressione, almeno per confronto, di una sensibile rivalorizzazione maturata nel secondo periodo nella sezione più settentrionale dell'Isola, con un allargamento ed una più ampia saldatura delle aree soggette ad incremento demografico. Colpisce, in esse, l'espansione degli spaziidi crescita galluresi, nell'ormai consolidato intorno di Olbia, e nord-baroniesi. Molto probabilmente, ciò è dovuto a più ampi effetti diffusivi dell'economia turistica, che vede la città di Olbia, in forte espansione, titolare del maggiore rafforzamento terziario nell'area. Non è da sottovalutare, peraltro, il consolidamento del ruolo delle medie e piccole industrie localizzatesi, spesso come episodi di decentramento produttivo, nel nucleo industriale della città gallurese.

Parimenti rileva, ma in negativo, la mancata crescita dei Comuni della fascia centrale della Sardegna e, in particolare, dell'intorno di Ottana, sede dell'omonimo agglomerato industriale a vocazione petrolchimica e tessile. Sembrava, infatti, dai risultati del primo decennio considerato, che l'area tutt'attorno a quell'agglomerato fosse destinata a maturare sensibili incrementi demografici e che la scansione temporale di questi dovesse segnare i ritmi di consolidamento di quel bacino di lavoro. Nel secondo decennio, invece, l'area dello spopolamento pare essersi, nel complesso, allargata, certo in relazione alle alterne fortune operative e soprattutto di mercato di quelle industrie di base. Anche l'area gravitazionale di Oristano, che non si affida a fattori economici di grande portata ma, essenzialmente, alla relativamente recente funzione di capoluogo provinciale (1974), non ha visto, dal punto di vista demografico, un rafforzamento, né un allargamento; né paiono essersi rafforzati, nel secondo decennio, l'effetto urbano di Tortolì e l'attrazione dell'agglomerato industriale di Tortolì-Arbatax, la cui più importante azienda, la Cartiera, attraversa una crisi che appare di difficile soluzione. Tutta l'area della Sardegna centrale, dunque, si trova, salvo pochi e limitati episodi, in condizioni di spopolamento continuo.

Una sostanziale tenuta manifesta il vasto ambito di ripopolamento della provincia di Cagliari, mentre ai suoi margini si conferma e si accentua lo spopolamento

dell'area del Fluminese-Guspinese-Arburese, per la totale smobilitazione delle attività minerarie, e di poco si allarga quello del Sulcis basso e meridionale.

4. Carte n. 6 e n. 7: variazioni percentuali 1970-1980 e 1980-1990.

Le ultime due carte differiscono profondamente dalle tre precedenti (n. 3, n. 4 e n. 5) per due ordini di motivi:

(a) mentre nelle prime tre carte sí sono prese in considerazione le variazioni assolute della popolazione, in queste si assumono le variazioni percentuali (per il decennio 1970-1980, sull'anno base 1970; per il decennio 1980-90, sull'anno base 1980);

(b) mentre nelle prime tre carte si sono prese in considerazione le variazioni assolute o per l'intero ventennio (come differenza fra il 1990 e il 1970) o, separatamente, per i due decenni (come differenza, per il primo, fra il 1980 e il 1970 e, per il secondo, fra il 1990 e il 1980), in queste si realizza la combinazione fra le variazioni dei due periodi.

Dunque, nelle carte n. 6 e n.7 ognuno dei "tipi di transizione" individuati (che sono in numero di sei nella carta n. 6 e in numero di quattro nella carta n.

7) risulta dal confronto fra le variazioni del primo periodo e quelle del secondo, svolgendo un ruolo di espressione sintetica, ma diacronica.

Ciò detto, appare opportuno sottolineare le peculiarità dei diversi "tipi di transizione" (corrispondenti nelle due carte alle diverse campiture cromatiche), individuati nell'elaborazione.

Innanzitutto, sia nella carta a sei "tipi di transizione" (cioè a sei colori), sia in quella a quattro "tipi di transizione" (a quattro colori), spiccano gli episodi dell'**incremento demografico recente** (nei sei "tipi di transizione": da decremento a incremento; nei quattro "tipi di transizione": incremento recente) e del **decremento demografico recente** (nei sei "tipi di transizione": da incremento a decremento; nei quattro "tipi di transizione": spopolamento recente). Per quanto l'**incremento demografico recente** e il **decremento demografico recente** costituiscano l'espressione di un ribaltamento di tendenza fra il primo e il secondo decennio, essi sembrano per la maggior parte ascrivibili al rafforzamento di situazioni (nel caso del decremento) le cui premesse già risultavano in essere precedentemente al ribaltamento stesso. Si vuol dire, in altri termini, che l'indebolimento o il crollo di alcune attività, la cui portata già era nota nel primo decennio, solo nel secondo decennio si sono manifestati in termini di decrementi di popolazione. Ciò vale agli effetti di qualche agglomerato industriale, come quello

di Porto Vesme, che sembra responsabile di episodi di calo demografico nel Sulcis meridionale e nel basso Sulcis, o di Ottana, che pare presiedere all'indebolimento demografico di una piccola area di Comuni contigui del Marghine e della media valle del Tirso (compreso lo stesso comune di Ottana), o di Villacidro, al quale si associa il calo del contiguo Comune di Guspini. Il resto è, come accennato, frammentato in numerosi casi non facilmente ascrivibili a fattori specifici di grande portata, ma, più che altro, ad una generale irrealizzazione di fatti evolutivi di segno positivo, che è insita nel diffuso stato di crisi dell'economia dell'Isola. Un episodio del tutto particolare, e a sé, è rappresentato dalla flessione del Comune di Cagliari che, per la sua dimensione relativa e per le peculiarità della sua struttura produttiva, è interessato da un importante flusso in uscita.

Parimenti, il rafforzamento di alcuni fattori economici positivamente evolventi ha determinato la presenza, altrettanto episodica e frammentata, di fenomeni di incremento demografico espressisi, nel secondo decennio, a fronte di un decremento che ancora sussisteva nel primo. Alcuni di essi sono facilmente ascrivibili ai benefici conseguenti ad una più estesa e profonda presa di possesso dei territori rivieraschi da parte dell'economia turistica e si individuano nel Fluminese (Buggerru), nel Sarrabus (San Vito), nel Quirra (Tertenia), nella Romangia (Tergu), nelle

Baronie (Torpè e Irgoli); altri, e sono la maggior parte, a fattori strettamente locali che, per la loro episodicità e carenza di contiguità, non possono essere inseriti nel quadro di un'organica evoluzione.

Sia per i fenomeni di decremento recente, sia agli effetti di quelli di incremento recente, sarà forse possibile, nell'immediato prosieguo, trovarne più motivate giustificazioni alla luce, rispettivamente, della contiguità territoriale a situazioni di decremento più consolidate (che siano esse di decremento accelerato o attenuato) o di più consolidato incremento (parimenti, che siano esse di incremento accelerato o attenuato).

Con riferimento a queste ultime, si individuano areali diversi nella carta a sei "tipi di transizione", nella quale corrispondono a campiture cromatiche differenti i fenomeni di decremento accelerato (nel secondo decennio meno intenso che nel primo) e di incremento attenuato, e nella carta a quattro "tipi di transizione", nella quale decremento accelerato e decremento attenuato sono stati fusi nel "tipo di transizione" dello spopolamento consolidato, mentre incremento accelerato e incremento attenuato sono stati fusi nel "tipo di transizione" dell'incremento consolidato.

5. Individuazione delle aree sovracomunali e loro articolazione per Aree programma.

Nelle ultime due carte (Carta n. 6 e Carta n.7), le campiture cromatiche consentono, a grandi linee, l'individuazione di tre grandi fasce territoriali diversamente caratterizzantesi.

La prima è rappresentata dalla maggior parte della provincia di Cagliari, che corrisponde ad un'ampia area di continuità nel ripopolamento, che colpisce maggiormente nella carta a quattro colori. In quella a sei colori, invece, emerge la numerosità degli episodi di un incremento accelerato, che se per un verso appaiono schiettamente legati a/ valorizzazione turistica (Muravera e Castiadas, Villa S. Pietro e Domus de Maria), esprimono d'altra parte un notevole riflusso verso l'agricoltura e in particolare, nel Cixerri, una nuova affermazione della pastorizia stanziale. E' interessante notare la contiguità fra detti episodi di incremento accelerato e pochi di incremento recente (con una crescita nel secondo decennio, mentre nel primo si aveva una diminuzione), ad indicare una ripetuta regolarità nell'aderire a nuove risorse o ad innovare in quelle tradizionali.

Una seconda area, solo in parte connotata similarmente, è rappresentata all'estremo opposto dell'Isola dalle subregioni più settentrionali. In essa non mancano ambiti relativamente vasti di

ripopolamento, come quello est- e centro-gallurese, quello baroniese e quello del Sassarese-Nurra; ma questi appaiono territorialmente intervallati, e dunque frammentati, da altri di decremento più o meno accentuato, la cui presenza denuncia più l'aleatorietà nel reperimento di nuove risorse che non un sicuro processo di sviluppo nello sfruttamento in essere. Ciò sembra confermato dal fatto che alcuni episodi di ripopolamento recente si trovano territorialmente inglobati entro altri di spopolamento più o meno consolidato.

La terza area, di più facile osservazione e percezione, ma di più notevole difficoltà sul piano programmatorio, è la centro-settentrionale (Alto Oristanese, Goceano, ecc.). La notazione più negativa, al riguardo, si riferisce al fatto che sono diffusissimi, e spesso contigui, gli episodi di spopolamento accelerato, cioè, come è ormai ben noto, di decremento nei due periodi, che si è accentuato nel secondo. Le sole notazioni positive, invece, sono rappresentate dalle aree cui si riferisce il pur limitato effetto urbano delle città di Nuoro e Oristano.

In conclusione, i dati cartografici suggeriscono l'individuazione, tenuto conto del sistema stradale ordinario e del sistema morfologico della Sardegna, delle seguenti aree sovracomunali, suddivise per Aree programma, per le quali proporre l'adozione di un piano commerciale comune (cfr Tav. n. 8), che talvolta

potrebbero essere integrate per comprendere anche Comuni non in via di spopolamento, ma solo fortemente interconnessi con le funzioni di servizio di altri Comuni delle singole aree sovracomunali.

Area programma di Sassari.

Aree sovracomunali:

1. S. Maria Coghinas, Sedini, Bulzi, Laerru, Nulvi, Martis, Osilo, Cargeghe, Erula;

2. Ittiri, Siligo, Banari, Bessude, Bonnanaro, Borutta, Torralba, Villanova Monteleone, Monteleone Rocca Doria, Giave, Cossoine, Bonorva, Mara, Padria, Pozzomaggiore, Semestene.

Area programma di Olbia.

Arre sovracomunali:

1. Aglientu, Luogosanto, Aggius, Bortigiadas;

2. Tula, Oschiri, Alà dei Sardi, Pattada, Nughedu S.Nicolò, Mores, Ittireddu;

3. Nule, Bultei, Benetutti, Anela, Bottidda, Burgos, Esporlatu, Illorai.

Area programma di Nuoro.

Aree sovracomunali:

1. Budoni, Lodè, Osidda, Onanì, Bitti, Lula, Orune, Loculi, Onifai, Galtellì;

2. Montresta, Sindia, Bosa, Suni, Modolo, Tinnura, Flussio, Magomadas, Sagama;

3. Bolotana, Lei, Silanus, Bortigali, Ottana, Noragugume;

4. Orotelli, Oniferi, Orani, Sarule;

5. Orgosolo, Olzai, Ollolai, Gavoi, Lodine, Fonni.

Area programma di Oristano.

Aree sovracomunali:

1. Tresnuraghes, Scano Montiferro, Sennariolo, Cuglieri, Santu Lussurgiu, Bonarcado, Seneghe, Narbolia;

2. Aidomaggiore, Soddì, Bidonì, Tadasuni, Sorradile, Nughedu S.Vittoria, Paulilatino, Ardauli, Neoneli, Ula Tirso, Busachi, Fordongianus, Allai, Samugheo;

3. Villanova Truschedu, Zerfaliu, Ollastra Simaxis, Siapiccia, Siamanna, Villaurbana;

4. Ruinas, Asuni, Mogorella, Villa S.Antonio, Senis, Nureci, Assolo, Usellus, Villaverde, Pau, Albagiara, Ales, Gonnosnò, Morgongiori, Curcuris, Sini, Pompu, Simala, Baradili, Siris, Baressa, Uras, Masullas, Gonnoscodina, Mogoro, Gonnostramatza.

Area programma dell'Ogliastra.

Aree sovracomunali:

1. Teti, Ovodda, Austis, Tiana, Tonara, Desulo, Atzara, Belvì, Aritzo, Meana Sardo, Gadoni;

2. Urzulei, Triei, Talana, Villagrande Strisaili, Arzana, Ilbono, Loceri;

3. Laconi, Genoni, Nurallao;

4. Seulo, Seui, Sadali, Ussassai, Esterzili;

5. Gairo, Osini, Ulassai, Jerzu, Perdasdefogu;

6. Nurri, Serri, Gergei, Escolca, Orroli.

Area programma del Sulcis-Iglesiente-Guspinese.

Aree sovracomunali:

1. Guspini, Arbus, Gonnosfanadiga, Fluminimaggiore;

2. Nuxis, Santadi, Giba, Masainas, S.Anna Arresi, Teulada.

Area programma di Cagliari.

Aree sovracomunali:

1. Genuri, Gesturi, Tuili, Barumini, Ussaramanna, Las Plassas, Siddi, Pauli Arbarei, Villanovafranca, Collinas, Villanovaforru, Villamar, Segariu, Furtei;

2. Gesico, Guamaggiore, Guasila, Pimentel, Nuraminis;

3. Siurgus Donigala, Goni, Ballao, S.Basilio, Armungia, Silius, S.Nicolò Gerrei, Villasalto;

Sempre ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 35/1991, è individuata altresì come area sovracomunale l'"area urbana cagliaritana", avente caratteristiche del tutto diverse da quelle adottate con le precedenti determinazioni. Si tratta di quell'area destinata presumibilmente a tradursi

nell'"Area metropolitana di Cagliari" secondo quanto disposto dalla legge n. 142/1990 e che nelle more della sua attuazione può essere fatta coincidere con l'"area urbana cagliaritana" costituita dai comuni di seguito indicati.

4. Cagliari, Selargius, Elmas, Monserrato, Quartucciu, Quartu S.Elena, Villasimius, Settimo S.Pietro, Sinnai, Maracalagonis, Sestu, Monastir, Assemini, Decimonannu, Capoterra, Sarroch, Pula, Villa S. Pietro, Uta, Dolianova, Serdiana, Soleminis (area sovracomunale di tipo metropolitano).

L'area costituita da tutti questi Comuni è caratterizzata da una forte concentrazione demografica e da una forte interrelazione dei servizi propri di ognuno dei Comuni considerati, per i quali si impone l'adozione di un unico piano commerciale, risultando subottimale ogni scelta autonoma dei singoli Comuni per via del fatto che le scelte di ogni Comune hanno anche effetti extracomunali.

Capitolo IV

Le prescrizioni della legge per la formulazione del piano commerciale regionale.

1. Premessa.

Il piano commerciale regionale dovrà essere formulato tenuto conto dei parametri e dei vincoli espressamente indicati dalla legge regionale 31.10.1991, n. 35.

Qui di seguito, con riferimento ai parametri ed ai vincoli, viene fatta una precisa descrizione delle procedure adottate per la loro determinazione o definizione.

2. I parametri di riferimento.

I parametri di riferimento saranno quelli espressamente indicati all'articolo 3 della legge e cioè (cfr. tabelle dell'Allegato):

(1) rapporto tra popolazione residente e fluttuante e numero delle unità locali (punti di vendita);

(2) rapporto tra popolazione residente e fluttuante e superficie globale di vendita;

(3) rapporto tra superficie globale destinata a parcheggi e numero delle unità locali.

Le informazioni statistiche utilizzate saranno quelle Istat, eventualmente integrate (a) dai risultati di specifiche ricerche sul campo condotte, sia per il presente piano, sia per gli studi preparatori che hanno preceduto l'approvazione della legge regionale sulla disciplina del settore commerciale; (b) dai risultati acquisiti con l'applicazione alle regioni italiane di modelli territoriali utilizzati per lo studio dei movimenti della popolazione sul territorio in alcune esperienze di Paesi esteri (cfr. Tabelle).

3. Il problema della forza gravitazionale delle attività commerciali.

L'obiettivo del piano commerciale consisterà, inoltre, nel costruire un set di indicatori in base ai quali programmare l'adeguamento (e la ristrutturazione) del settore commerciale, tenuto conto della forza di attrazione di ogni attività commerciale. A tal fine, le attività commerciali saranno classificate sulla base della loro forza gravitazionale e saranno distinte

quelle con potenziale gravitazionale nullo da quelle con potenziale gravitazionale positivo.

Alla prima classe, per quanto detto precedentemente, saranno imputate le attività commerciali che hanno ad oggetto la distribuzione di beni di largo e generale consumo (alimentari, calzature, ecc.), sia in sede fissa, che in sede mobile (commercio su aree pubbliche), mentre alla seconda classe saranno imputate le restanti attività commerciali.

I criteri per formulare un programma quinquennale di adeguamento e ristrutturazione delle attività commerciali in sede fissa senza potenziale gravitazionale saranno fondamentalmente quelli della **superficie media**, dell'**efficienza** e della **occupazione**. Assumendo il **vincolo della stabilità occupativa**, verranno costruiti indicatori di accesso per le nuove attività (o di estinzione per le attività esistenti) in modo da garantire una crescita nel tempo della **superficie media** delle unità locali operanti nel settore distributivo e un miglioramento dell'efficienza misurata attraverso il **fatturato medio per addetto**.

I criteri per tracciare un programma quinquennale di adeguamento e ristrutturazione delle attività commerciali su aree pubbliche senza potenziale gravitazionale, per contro, faranno riferimento a indicatori atti a consentire di misurare gli scostamenti per eccesso, o per difetto (rispetto a valori medi), a livello delle singole Aree programma regionali, nonché a indicatori idonei a consentire la

determinazione della quota di mercato che può essere garantita a tali attività, nel rispetto della stabilità occupazionale, per il miglioramento dell'efficienza. Dalla quota di mercato stimata, si risalirà, all'interno di ogni Area programma regionale, al numero o alla percentuale ammessa delle attività distributive di beni di largo e generale consumo in sede mobile. Questo dato sarà, quindi, inserito nel set degli indicatori adottati per misurare la presenza in eccesso o in difetto di tali attività, per poter quindi indicare le Aree programma nelle quali contenerle o ridurle e quelle nelle quali espanderle o potenziarle.

I criteri per tracciare un programma quinquennale di adeguamento e ristrutturazione delle attività commerciali in sede fissa con potenziale gravitazionale positivo saranno costruiti al fine di individuare le linee di sviluppo delle strutture commerciali di ogni area gravitazionale; il criterio di base sarà fondato sulla domanda potenziale riferita ad ogni tipo di attività con potenziale gravitazionale positivo, che si ipotizzerà sia costituita da tutti i consumatori che gravitano in ogni Area programma regionale, per stabilire quali Aree siano sottodimensionate dal punto di vista della strutture distributive e quali siano, invece, sovradimensionate. Anche in questo caso, per decidere l'ulteriore sviluppo delle attività o la loro contrazione si terrà conto, nel rispetto del vincolo della salvaguardia dei livelli occupativi, della

crescita della superficie media delle unità locali e del miglioramento dell'efficienza.

4. La popolazione fluttuante.

4.1. Il problema della misura della popolazione fluttuante e quindi della individuazione dei centri di attrazione gravitazionale può essere risolto secondo due metodi.

(1) Con un primo metodo, per ciascun Comune i si determina il numero di soggetti diretti verso un qualsiasi altro Comune k e il numero di soggetti provenienti da un qualsiasi Comune j e diretti verso il Comune i, ovviamente per usufruire di un dato servizio commerciale. Ciò equivale a disegnare una matrice dei flussi intercomunali in cui i dati della riga i.sima sono i flussi dal Comune i verso gli altri Comuni, mentre i dati della colonna i.sima sono i flussi dagli altri Comuni verso il comune i. Sebbene una buona parte delle caselle di una simile matrice siano necessariamente vuote, tuttavia la sua determinazione richiederebbe un'organizzazione e una disponibilità di risorse di cui solo un'istituzione delle dimensioni dell'Istat potrebbe disporre; inoltre, occorrerebbe costruire tante matrici quante sono le classi delle attività commerciali.

(2) Con un secondo metodo, si può seguire la procedura adottata dalla Somea; si tratta di un metodo di tipo teorico, integrato da informazioni rilevate sul campo (mediante indagini campionarie) concernenti (a) il mezzo utilizzato per gli spostamenti, (b) il luogo di acquisto per ciascuna classe di prodotti, (c) il tempo necessario per accedere ai luoghi di acquisto. Il metodo della Somea calcola per ogni Comune i la probabilità $p_{i,j}^{k}$ che ha di interagire con il Comune j. I centri gravitazionali identificati dall'analisi sono stati articolati in tre tipologie:

(1) centri in senso stretto, costituiti da Comuni che esercitano una funzione attrattiva nei confronti degli altri Comuni;

(2) centri marginali, che presentano una struttura di offerta debole ed esercitano un'attrazione solo perché situati in un'area con domanda e offerta particolarmente scarse;

(3) centri di integrazione, costituiti da Comuni che, pur esercitando un'attrazione positiva, presentano, però, un flusso uscente di soggetti-consumatori non trascurabile verso altri Comuni.

L'adozione dei risultati della Somea è condizionato da due fattori: (a) la validità empirica del modello e (b) la riferibilità dei dati alla situazione attuale. Con riferimento al primo fattore si può solo sottolineare l'ampio uso del modello al di fuori dell'Italia e l'ampio arco di tempo che è stato richiesto dalla sua messa a punto. Per quanto concerne

il secondo fattore si può osservare che negli ultimi anni (anni dal 1987 ad oggi), per quanto concerne almeno la Sardegna, non si sono avuti significativi mutamenti nei differenziali dell'offerta e nelle distanze tra i Comuni.

Sulla base delle considerazioni svolte, i risultati resi disponibili dallo studio della Somea appaiono una buona base di partenza per la stima dei parametri da adottarsi per la costruzione del piano commerciale regionale.

4.2. La legge n 426/1971 (e le relative norme di esecuzione del DM n. 375/1988) ha introdotto 14 tabelle merceologiche, di cui 13 nominate ed una innominata (la XIV, senza un contenuto merceologico predeterminato). Questa classificazione merceologica è solo apparentemente più dettagliata di quella proposta dalla Somea, in cui sono definiti 4 livelli merceologici. Infatti, le prime 8 tabelle merceologiche definite dalla legge sono relative ad attività commerciali con riferimento alle quali è da considerarsi nulla la forza di attrazione gravitazionale. Le attività comprese in queste 8 tabelle sono praticamente equivalenti al primo livello merceologico dello studio Somea (cfr. Tab. n. 16). Le restanti 5 tabelle indicate dalla legge offrono una classificazione che non è più analitica di quella adottata dalla Somea. Infatti, la tabella IX è riconducibile in parte al secondo livello merceologico

e in parte al **quarto livello merceologico**; la tabella X è riconducibile al **secondo livello merceologico**, la tabella XI è riconducibile al **terzo livello merceologico** e la tabella XII è riconducibile in parte al **primo livello merceologico** ed in parte al secondo livello merceologico. La tabella XIII, infine, è riconducibile al **terzo livello merceologico.**

Dalle considerazioni che precedono, emerge evidente, perciò, che i quattro livelli merceologici individuati dallo studio Somea appaiono al loro interno meglio articolati delle tabelle merceologiche della legge n. 426/1971.

Pertanto, al fine di individuare gli indicatori capaci di rappresentare il "grado di presenza" nel territorio di una data attività (o di determinati gruppi di attività) è più utile fare riferimento alla classificazione analitica della Somea piuttosto che a quella indicata dalla summenzionata legge nazionale. I principali di tali indicatori saranno costituiti, come si è detto, dal rapporto tra **popolazione residente e fluttuante e numero delle unità locali**, dal **rapporto tra popolazione residente e fluttuante e numero degli addetti**, dal **rapporto tra popolazione residente e fluttuante e superficie globale di vendita**, ecc.

Con gli indicatori esemplificati sarà possibile stabilire, nel rispetto del vincolo occupazionale, il **"verso"** delle linee di intervento nei confronti dei centri che presentano, all'interno delle diverse Aree

programma, raggruppamenti di attività commerciali con forza gravitazionale positiva.

Con riferimento, invece, ai centri che hanno forza gravitazionale nulla e nei quali la popolazione fluttuante coincide con quella residente (popolazione fluttuante nulla), gli indicatori sopra esemplificati, sempre nel rispetto del vincolo occupazionale, consentiranno di individuare i centri (o le aree sovracomunali) in cui vi sia un eccesso di presenze di alcune attività commerciali, consentendo di definire linee di intervento per il miglioramento della loro efficienza.

In conclusione, la procedura che sarà adottata ai fini del raggruppamento delle attività commerciali risulterà così articolata.

(a) Innanzitutto, saranno risolti, come detto, i problemi di raccordo tra la classificazione di base delle attività commerciali adottata dalla legge n. 426/1971 e quella adottata dalla Somea, al fine di renderle il più omogenee possibile.

(b) In secondo luogo, verranno stimati gli indicatori sopra menzionati, al fine di utilizzarli per esprimere il grado di presenza (con forza gravitazionale positiva, oppure nulla) delle diverse classi merceologiche delle attività commerciali nei centri, o nelle singole aree sovracomunali individuate.

(c) Infine, saranno formulate le specifiche modalità di intervento atte a prefigurare il miglioramento del

livello di efficienza delle singole classi di attività commerciale all'interno delle Aree programma regionali.

4.3. Le tavole riepilogative mostrano che per i primi tre livelli merceologici non vi è una sostanziale differenza per quanto concerne la dimensione media in termini di addetti delle unità locali. Gli addetti per unità locale (A/UL) oscillano infatti tra i valori di 1,70 e 1,90. Non vi è neppure una sostanziale differenza tra la Sardegna e una regione avanzata anche dal punto di vista distributivo come la Lombardia (d'ora in avanti scelta sia pure non come modello, ma come mero referente nella valutazioni delle specifiche situazioni della Sardegna), poiché la dimensione media espressa dal rapporto A/UL varia per quest'ultima tra 2,0 e 2,2.

Un incremento significativo nella dimensione media delle unità locali in termini di addetti si ha nel quarto livello merceologico, in cui la Sardegna ha un indice pari a 4,20 addetti per unità locale e la Lombardia ha un indice pari a 5,80 addetti per unità locale (1,60 addetti per unità locale in più della Sardegna).

A/UL per livello merceologico.

Livelli	Sardegna	Lombardia
L_1	1,70	2,20
L_2	1,90	2,00
L_3	1,80	2,00
L_4	4,20	5,80

A/UL in Sardegna e per Aree programma.

Livelli	CA	CAR	OR	TOR
L_1	1,80	1,60	1,50	1,40
L_2	2,10	2,10	1,90	1,70
L_3	1,90	1,50	1,60	1,40
L_4	5,00	3,30	3,80	3,20

A/UL in Sardegna e per Aree programma (continuazione).

Livelli	NU	SS	OL	SA
L_1	1,60	1,70	1,70	1,70
L_2	1,50	2,10	2,00	1,90
L_3	1,50	2,00	1,60	1,80
L_4	3,20	4,90	2,80	4,20

Gli indici valgono ad evidenziare chiaramente che la distribuzione commerciale in Sardegna e in Italia (rappresentata qui dalla regione più sviluppata) è fondamentalmente basata su unità locali molto piccole (sempre in termini di addetti) ed è quindi fortemente polverizzata.

Anche l'indice rappresentato dal rapporto popolazione fluttuante/unità locali (PF/UL) non registra significative differenze tra la Sardegna e la Lombardia e, in entrambe le regioni, cresce fortemente passando dal primo al quarto livello merceologico.

PF/UL per livello merceologico.

Livelli	Sardegna	Lombardia
L_1	72,70	89,00
L_2	202,30	222,90
L_3	534,80	509,29
L_4	1.441,40	962,40

PR/UL in Sardegna e per Area programma.

Livelli	CA	CAR	OR	NU
L_1	75,20	73,00	69,20	78,00
L_2	213,50	212,30	185,50	177,30
L_3	540,60	610,00	651,40	545,50
L_4	1.375,40	2.084,50	3.040,10	1.569,00

PR/UL in Sardegna e per Aree programma (continuazione).

Livelli	TOR	SS	OL	SA
L_1	70,50	69,50	64,70	72,70
L_2	204,50	210,40	193,70	202,30
L_3	656,70	513,70	358,50	534,80
L_4	2.868,60	1.104,80	844,00	1.441,40

Al riguardo è interessante notare che mentre l'indice PR/UL varia in Sardegna tra 72,70 e 1.141,40, l'indice A/UL rimane, con riferimento ai primi tre livelli, pressoché costante (è compreso, come si è visto, tra 1,70 e 1,90). e subisce una significativa variazione solo in corrispondenza del quarto livello merceologico. Ciò significa che al crescere del livello merceologico, il tasso di crescita della popolazione residente è superiore al tasso di crescita delle unità locali. I grafici nn. 1-4 illustrano in via immediata quanto sopra si è detto.

Seguendo i grafici, ci si sarebbe potuto aspettare riguardo alla Lombardia che l'indice A/UL presentasse una crescita progressiva al variare del livello merceologico; al contrario, è solo con riferimento al quarto livello merceologico che si manifesta una significativa variazione della dimensione delle unità locali in termini di addetti. Nell'arco dei primi tre livelli merceologici, la crescita della "complessità dei servizi" non si riflette in un incremento della dimensione in termini di addetti delle unità locali.

4.4. Se ora si passa a considerare i "poli" commerciali (Centri urbani o Comuni dotati di capacità gravitazionali) si può osservare come la dimensione dei singoli poli in termini di popolazione fluttuante (PF) vari fortemente da polo a polo e al variare del livello merceologico.

Con riferimento al primo livello merceologico, ogni Comune costituisce un polo, per il fatto che i servizi commerciali inclusi nel primo livello sono normalmente soddisfatti nell'ambito comunale.

Nella tabella n. 46 sono illustrati gli incrementi della popolazione fluttuante dei singoli poli. La prima colonna rappresenta i poli relativi al secondo livello merceologico ed i corrispondenti incrementi della popolazione fluttuante; tutti i poli del primo livello merceologico che non compaiono in questa colonna sono da considerarsi inglobati in altri poli, della cui

popolazione fluttuante hanno concorso a determinare la crescita.

Nella seconda colonna della tabella sono rappresentati i poli del terzo livello merceologico; tutti poli del secondo livello merceologico che non compaiono in questa colonna sono da considerarsi inglobati in altri poli del terzo livello merceologico. Infine, nella terza colonna sono rappresentati i poli del quarto livello merceologico che a loro volta ingloberanno molti poli del terzo livello merceologico.

La tabella n. 46 evidenzia che vi sono piccoli poli che presentano incrementi di popolazione fluttuante molto grandi nel passaggio dal primo al secondo livello merceologico, per poi estinguersi nel passaggio a livelli merceologici superiori. I poli che presentano incrementi di popolazione fluttuante consistenti e che si conservano anche nel passaggio al quarto livello merceologico sono pochi e tra questi un sottoinsieme (Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano, Carbonia) che rappresenta l'85% circa della popolazione residente della Sardegna. Nell'ambito del sottoinsieme di poli considerato spicca il polo di Cagliari, con il 26,89% della popolazione gravitante nel secondo livello merceologico e con il 40,09% della popolazione gravitante nel quarto livello merceologico.

Volendo misurare il peso relativo dei poli in termini di popolazione fluttuante, può essere costruita la tabella n. 47, nella quale è rappresentata la popolazione fluttuante dei singoli poli per livello

merceologico in percentuale sulla popolazione residente regionale.

Nel grafico corrispondente (grafico n. 5) a questa tabella è rappresentata la popolazione fluttuante dei poli principali della Sardegna, in corrispondenza di ogni livello merceologico.

5. Piano di sviluppo commerciale e strumenti urbanistici: rapporti e vincoli.

Il coordinamento tra la programmazione urbanistica e quella commerciale è stabilito dalla legislazione nazionale e confermato da quella regionale.

L'articolo 11 della legge n. 426/1971 prevede il rispetto delle previsioni urbanistiche nella redazione dei piani di sviluppo commerciale e l'articolo 30 del DM n. 375/1988 impone di osservare "le norme stabilite con i **piani regolatori generali e particolareggiati**,... con i **piani di assetto del territorio** approvati dalle competenti autorità regionali e ogni altra norma vigente in materia urbanistica, nonché le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dagli organi delle Regioni".

L'articolo 16 della legge regionale n. 35/1991 afferma che "l'atto di indirizzo regionale in materia di politica commerciale... tenga conto delle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici

generali e nei piani attuativi ... nonché dei piani territoriali paesistici, ove esistenti".

Gli strumenti urbanistici dovrebbero quindi riportare nelle norme di attuazione indicazioni precise circa l'insediamento e localizzazione delle attività commerciali - disarticolate per tipo di attività - e contenere anche precisi riferimenti agli standard minimi che riguardano le superfici di vendita e le aree di parcheggio a corredo.

Infatti, qualunque insediamento di carattere commerciale influisce sullo sviluppo edilizio, sulle infrastrutture e sui trasporti, condizionando notevolmente l'assetto del territorio.

Pertanto, sarebbe opportuno che lo sviluppo delle attività commerciali fosse oggetto della pianificazione generale e che da questa venissero le indicazioni circa le possibilità di realizzazione di nuovi insediamenti a carattere commerciale. Questo anche ad evitare che le indicazioni del piano di sviluppo commerciale siano in contrasto con quelle del piano urbanistico che in alcuni casi potrebbe impedire la realizzazione materiale dell'intervento.

Va detto che è nella prassi urbanistica articolare i regolamenti di attuazione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione (oggi sostituiti dalla legge urbanistica regionale con i piani urbanistici comunali) per interventi, parametri, modalità di intervento e destinazioni d'uso. Tuttavia, l'indicazione delle destinazioni d'uso ammissibili,

comprese quelle a carattere commerciale, non sempre nasce da un'analisi puntuale, sia dello stato di fatto, sia dei possibili indotti a livello territoriale delle scelte future.

D'altronde, in apparente contrasto con le prescrizioni della legislazione vigente in materia di sviluppo commerciale, già presa in esame, la legislazione urbanistica tocca questo argomento soltanto marginalmente. La Legge urbanistica, n. 1.150/1942, detta direttive generiche da seguire nella formazione dei piani territoriali di coordinamento "in rapporto principalmente: a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli e limitazioni di legge" e, per quanto riguarda i piani regolatori comunali stabilisce che in essi deve essere indicata "la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona" (Articoli 5 e 7). Il DM n. 1.444/1968 che stabilisce la suddivisione del territorio in zone omogenee, non individua zone specificatamente destinate all'insediamento di esercizi commerciali, lasciando al pianificatore la possibilità di decisione in merito alla loro localizzazione. Della presenza di esercizi commerciali si tiene conto solo nella elaborazione del parametro per l'individuazione degli abitanti insediabili, stabilito nella misura di "25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto

per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali, ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, ecc.)" (articolo 3).

L'unico vincolo imposto è quello relativo alla dotazione minima di aree per spazi pubblici (articolo 5): "nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq di spazi, escluso le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'articolo 18 della legge n. 765); tale quantità per le zone A e B è ridotta alla metà purché siano previste adeguate attrezzature integrative".

La stessa prescrizione viene riportata nel Decreto Regionale n. 2.266/1983 (articolo 8), che tuttavia limita il vincolo alle zone omogenee C, D e G. Questo stesso decreto dimostra una maggiore attenzione, rispetto alle leggi urbanistiche nazionali, nei confronti del rapporto tra sviluppo commerciale e insediamenti territoriali: infatti, attribuisce alle zone D caratteristiche non solo prettamente industriali ed artigianali, ma anche commerciali. Inoltre, la Circolare esplicativa del 10 maggio 1984 precisa che il parametro di 100 mc ad abitante di cui all'articolo 4 del suddetto decreto "rappresenta una direttiva da seguire nella formazione dei piani attuativi, laddove

occorre procedere alla ripartizione dei volumi disponibili tra le residenze, i servizi privati e quelli pubblici"; quindi nelle nuove zone di espansione (Zone C) è prescritto che occorre riservare il 20% della cubatura realizzabile per "servizi strettamente connessi con la residenza o per opere di urbanizzazione secondaria di iniziativa privata, quali: negozi di prima necessità, studi professionali, bar e tavole calde". Tuttavia, non viene data alcuna indicazione circa i limiti massimi di volumetria a destinazione commerciale realizzabile nelle varie zone, né sui criteri per una suddivisione in tipologie di esercizio e per una corretta localizzazione.

La legge urbanistica regionale n. 45/1989 indica all'articolo 3 gli strumenti ed i livelli della pianificazione territoriale e negli articoli successivi ne specifica gli ambiti di competenza, i contenuti ed i vincoli. Questa legge è la più recente tra quelle regionali in materia urbanistica ed è in gran parte inattuata per quanto riguarda principalmente la predisposizione degli strumenti a livello sovracomunale. Vale tuttavia la pena di ripercorrere brevemente gli strumenti previsti dalla legge stessa, al fine di individuare le eventuali relazioni con il settore della pianificazione commerciale.

I piani territoriali paesistici di cui alla legge n. 149/1939 ed alla legge n. 431/1985, di norma redatti dalla Giunta regionale, contengono disposizioni per la tutela e la salvaguardia degli ambiti paesaggistici

individuati attraverso specifici studi tematici e prevedono norme per interventi di restauro e trasformazione in altre parti del territorio; e possono altresì subordinare questi ultimi all'assunzione di atti di pianificazione a livello provinciale. Pur non essendovi uno specifico riferimento al riguardo, è ovvio che anche gli interventi di tipo commerciale dovranno essere compatibili con gli eventuali vincoli posti dal piano stesso.

Il piano urbanistico provinciale, subordinato alla pianificazione regionale, ma che ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 142/1990 acquisisce natura di piano territoriale di coordinamento, "individua specifiche normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei:... c) per l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali, e commerciali di interesse sovracomunale".

La predisposizione di tali piani appare importante al fine di valutare l'indotto a livello territoriale più ampio di scelte che, come si è visto, finora anche a livello legislativo erano affidate ad iniziative occasionali. Le Comunità montane possono dotarsi, ai sensi dell'articolo 29 della legge 142/1990, di un proprio piano pluriennale che contiene specifiche indicazioni urbanistiche e che è sottoposto all'approvazione della Provincia. Anche per tale livello di programmazione, però, la legge regionale n. 45 non dà indicazioni precise riguardo allo sviluppo

commerciale. Infine, al piano urbanistico comunale, che sostituisce i piani regolatori generali e i programmi di fabbricazione, è affidato genericamente il compito di prevedere: "b) le attività produttive insediate nel territorio comunale con la relativa dotazione di servizi;... e) la normativa di uso del territorio per le diverse destinazioni di zona". A ciò non aggiunge niente l'articolo 21 che precisa gli strumenti attraverso i quali si attua il piano urbanistico comunale.

Da quanto esposto appare evidente che nella legislazione urbanistica sia nazionale che regionale, il riferimento al settore commerciale ed alla pianificazione del suo sviluppo è raro ed estremamente carente. Ciò in apparente contrasto con quanto previsto invece dalle leggi in materia di sviluppo commerciale.

In particolare, la legge n. 426/1971 all'articolo 13 così recita: "Nella formazione e nella revisione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione sono indicate le norme per l'insediamento di attività commerciali e, in particolare, le quantità minime di spazi per parcheggi in funzione delle caratteristiche dei punti di vendita. Nei piani regolatori particolareggiati e nelle lottizzazioni convenzionate sono determinati gli spazi eventualmente riservati ai centri commerciali all'ingrosso e al dettaglio, ivi compresi i mercati rionali, ed ai grandi esercizi di vendita, con superficie superiore ai millecinquecento metri quadrati, esclusi i magazzini e

depositi". Affinché questa norma non venga ignorata dal pianificatore, come spesso accade, sarebbe opportuno richiamarla nelle leggi urbanistiche che vengono generalmente assunte come unica guida per la formazione degli strumenti di pianificazione. D'altronde, il coordinamento tra la programmazione commerciale ed la programmazione urbanistica può avvenire solo attraverso l'adeguamento delle norme alle nuove indicazioni urbanistiche e/o commerciali.

Infatti, l'articolo 14 della legge n. 426/1971 precisa che, per i Comuni che hanno gli strumenti urbanistici già approvati o adottati, il piano di sviluppo commerciale ha effetto ai soli fini della concessione delle autorizzazioni e che le disposizioni della legge n. 426/1971 devono essere introdotte nei piani urbanistici solo nel momento in cui si procederà ad una loro revisione; solo successivamente il piano di sviluppo commerciale potrà adeguarsi. Infine, se si considera che tutti gli esercizi commerciali, in funzione prima dell'entrata in vigore del piano di sviluppo, possono continuare l'attività a tempo indeterminato, anche se in contrasto con le previsioni dello stesso piano e degli strumenti urbanistici, essendo possibile secondo l'articolo 29 della legge n. 426/1971 trasmettere gli esercizi commerciali per causa di morte o per atto tra vivi, è facile comprendere la difficoltà concreta di poter programmare l'attività commerciale in quelle zone in cui sono già esistenti esercizi ed insediamenti commerciali. Ciò anche quando

sarebbe necessario compensare situazioni di notevole squilibrio.

Parte II

I parametri, gli obiettivi e le linee di intervento del piano commerciale regionale.

Capitolo I

I parametri del piano commerciale regionale.

1. Consistenza e articolazione tipologica degli esercizi commerciali.

L'analisi sin qui svolta ha consentito di mettere a fuoco i diversi parametri che saranno utilizzati per la valutazione del livello di efficienza delle attività distributive in Sardegna e per la individuazione, con il piano commerciale, delle linee di intervento finalizzate al loro ammodernamento; ha consentito, altresì, di pervenire, sia alla definizione dei territori o Aree ai quali devono essere riferiti i sub-piani, sia delle aree sovracomunali che richiedono una programmazione commerciale unitaria.

L'analisi ha fornito un quadro, sulla base delle informazioni tratte dai risultati del censimento del 1981 e del confronto della situazione della Sardegna con quella propria della Lombardia, sia dei principali aspetti strutturali delle imprese commerciali operanti

nella Regione, sia dello stato che caratterizza le diverse Aree programma con riferimento ai principali rami di attività commerciale.

Sull'impiego dei dati Istat 1981 occorre tener conto delle seguenti osservazioni. I risultati del censimento del 1991 incominciano solo ora a comparire in forma provvisoria; al presente, si dispone dei dati assoluti aggregati concernenti le UL e gli A per provincia, senza alcuna informazione, perciò, riguardante i singoli rami dell'attività commerciale. I soli dati disponibili per il 1991 consentono di evidenziare come il rapporto A/UL (103.412/48.558) sia uguale a 2,13 e risulti del tutto equivalente a quello relativo al 1981 (84.048/39.730). Ciò significa che in Sardegna tra il 1981 ed il 1991 è aumentato il numero delle UL, le quali hanno conservata immutata la loro dimensione media in termini di addetti. Tale considerazione, tenuto conto dell'importanza che il rapporto A/UL ha nella stima del livello di efficienza della attività distributive, porta a riconoscere l'attualità e la non-obsolescenza dell'analisi svolta sull'intero apparato distributivo della Sardegna secondo i dati Istat 1981. Si può ancora aggiungere l'osservazione che in Sardegna l'intero decennio 1981-1991, proprio a causa dell'aumento del numero delle UL con dimensione media uguale a quella del passato (in Lombardia nello stesso decennio è aumentato il numero delle UL, ma contemporaneamente è aumentata la loro dimensione media) è stato caratterizzato da un ulteriore

peggioramento del livello di efficienza, considerazione quest'ultima che serve solo a ribadire l'attualità dell'analisi condotta sulla base dei dati Istat 1981.

Sull'adozione della Lombardia come parametro di riferimento ai fini della valutazione del livello di efficienza del settore distributivo della Sardegna, va sottolineato che la "scelta" ha solo un significato parametrico e che non esprime in alcun caso l'indicazione della struttura organizzativa auspicata delle attività distributive operanti in Sardegna; in altri termini, il riferimento alla Lombardia va inteso ai fini dell'individuazione del "verso" degli interventi, non ai fini della determinazione del loro "contenuto".

La consistenza della popolazione residente, delle unità locali e degli addetti per Area programma è la seguente.

Aree programma	PR	UL	A
Cagliari	516.000	12.311	28.969
Carbonia	214.000	5.080	9.671
Oristano	155.000	3.918	7.029
Nuoro	165.000	4.229	7.985
Tortolì	110.000	2.626	4.238
Sassari	285.000	6.941	15.703
Olbia	148.000	4.625	10.453
Sardegna	1.593.000	39.730	84.048
Lombardia	8.891.652	216.210	616.026

La consistenza e l'articolazione per ramo di attività commerciale delle UL per Area programma è la seguente.

Aree programma	Commercio all'ingrosso		Intermediari del commercio	
	UL	%	UL	%
Cagliari	1.089	8,55	455	3,69
Carbonia	230	4,53	58	1,14
Oristano	203	5,16	67	1,71
Nuoro	194	4,59	71	1,68
Tortolì	64	2,44	16	0,61
Sassari	420	6,05	120	1,73
Olbia	199	4,30	63	1,36
Sardegna	2.399	6,04	850	2,14
Lombardia	26.933	12,46	17.360	8,03

Aree programma	Commercio al minuto		Pubblici eserc. ed eserc.alberg.	
	UL	%	UL	%
Cagliari	9.629	78,22	1.136	9,24
Carbonia	4.186	82,40	606	11,93
Oristano	3.120	79,63	528	13,48
Nuoro	3.181	75,22	783	18,51
Tortolì	2.102	80,05	444	16,90
Sassari	5.434	78,29	967	13,93
Olbia	3.470	75,03	893	19,31
Sardegna	31.122	78,33	5.359	13,49
Lombardia	137.827	63,74	34.090	15,77

Aree programma	Totale	
	UL	%
Cagliari	12.311	100,00
Carbonia	5.080	100,00
Oristano	3.918	100,00
Nuoro	4.229	100,00
Tortolì	2.626	100,00
Sassari	6.941	100,00
Olbia	4.625	100,00
Sardegna	39.730	100,00
Lombardia	216.210	100,00

La consistenza e l'articolazione degli A per ramo di attività commerciale per Area programma è la seguente.

Aree programma	Commercio all'ingrosso		Intermediari del commercio	
	A	%	A	%
Cagliari	5.334	18,41	1.010	3,49
Carbonia	598	3,49	70	0,72
Oristano	670	9,53	89	1,27
Nuoro	699	8,76	92	1,15
Tortolì	144	3,40	17	0,40
Sassari	1.839	11,71	227	1,45
Olbia	887	8,49	79	0,76
Sardegna	10.171	1,21	1.584	1,88
Lombardia	173.448	28,16	28.104	4,56

Aree programma	Commercio al minuto		Pubblici eserc. ed eserc.alberg.	
	A	%	A	%
Cagliari	19.206	66,30	3.419	11,80
Carbonia	7.291	75,39	1.712	17,70
Oristano	5.131	72,99	1.139	16,21
Nuoro	5.189	64,92	2.005	25,11
Tortolì	3.137	74,02	940	22,18
Sassari	10.800	68.78	2.837	18,06
Olbia	6.046	57,84	3.441	32,91
Sardegna	56.800	67,58	15.493	18,43
Lombardia	313.953	50,96	100.521	16,32

Aree programma	Totale	
	A	%
Cagliari	28.969	100,00
Carbonia	9.671	100,00
Oristano	7.029	100,00
Nuoro	7.985	100,00
Tortolì	4.232	100,00
Sassari	15.703	100,00
Olbia	10.453	100,00
Sardegna	84.048	100,00
Lombardia	616.026	100,00

2. Consistenza ed articolazione merceologica del commercio su aree pubbliche.

Nelle tabelle che seguono sono riportati la consistenza e l'articolazione delle UL più rappresentative e degli A per categoria merceologica del commercio su aree pubbliche per Area programma (le UL e gli A considerati rappresentano il 76,00% circa dell'intero universo del commercio si aree pubbliche regionale).

Aree programma	Prodotti alimentari		Bevande	
	UL	%	UL	%
Cagliari	334	48,20	78	11,25
Carbonia	141	47,32	34	11,41
Oristano	200	59,17	27	7,99
Nuoro	88	40,55	6	2,77
Tortolì	100	70,92	2	1,42
Sassari	116	42,96	9	3,34
Olbia	96	44,86	14	6,54
Sardegna	1.075	49,51	170	7,83
Lombardia	7.000	45,67	649	4,23

Aree programma	Abbigliamento		Calzature	
	UL	%	UL	%
Cagliari	212	30,59	69	9,96
Carbonia	99	33,22	24	8,05
Oristano	82	24,26	29	8,58
Nuoro	101	46,54	22	10,14
Tortolì	33	23,40	6	4,26
Sassari	117	43,33	28	10,37
Olbia	87	40,66	17	7,94
Sardegna	731	33,67	195	8,99
Lombardia	6.534	42,63	1.145	7,47

Aree programma	Totale	
	UL	%
Cagliari	693	100,00
Carbonia	298	100,00
Oristano	338	100,00
Nuoro	217	100,00
Tortolì	141	100,00
Sassari	270	100,00
Olbia	214	100,00
Sardegna	2.171	100,00
Lombardia	15.328	100,00

Aree programma	Prodotti alimentari		Bevande	
	A	%	A	%
Cagliari	433	46,46	114	12,23
Carbonia	176	46,44	49	12,93
Oristano	242	57,21	34	8,04
Nuoro	104	41,43	9	3,59
Tortolì	115	68,86	3	1,80
Sassari	141	41,35	11	3,23
Olbia	131	45,33	19	6,57
Sardegna	1.342	48,24	239	8,59
Lombardia	11.472	47,42	940	3,88

Aree programma	Abbigliamento		Calzature	
	A	%	A	%
Cagliari	284	30,47	101	10,84
Carbonia	121	31,93	33	8,70
Oristano	105	24,82	42	9,93
Nuoro	115	45,82	23	9,16
Tortolì	40	23,95	9	5,39
Sassari	160	46,92	29	8,50
Olbia	113	39,10	26	9,00
Sardegna	938	33,72	263	9,45
Lombardia	9,913	40,97	1.870	7,73

Aree programma	Totale	
	A	%
Cagliari	932	100,00
Carbonia	379	100,00
Oristano	423	100,00
Nuoro	251	100,00
Tortolì	167	100,00
Sassari	341	100,00
Olbia	289	100,00
Sardegna	2.782	100,00
Lombardia	24.195	100,00

3. PR/UL, A/UL per ramo di attività commerciale e per categoria merceologica del commercio su aree pubbliche per Area programma.

A. Per ramo di attività commerciale.

Aree programma	Commercio all'ingrosso		Intermediari del commercio	
	PR/UL	A/UL	PR/UL	A/UL
Cagliari	473,83	4,90	1.134,06	2,21
Carbonia	930,43	2,60	3.689,65	1,21
Oristano	763,55	3,30	2.313,43	1,33
Nuoro	850,51	3,60	2.223,94	1,29
Tortolì	1.718,75	2,25	6.875,00	1,06
Sassari	678,57	4,38	2.375,00	1,89
Olbia	743,72	4,46	2.349,21	1,25
Sardegna	664,03	4,24	1.874,12	1,86
Lombardia	330,14	6,44	512,19	1,62

Aree programma	Commercio al minuto		Pubblici eserc. ed eserc.alberg.	
	PR/UL	A/UL	PR/UL	A/UL
Cagliari	53,59	1,99	453,43	3,00
Carbonia	51,12	1,74	353,13	2,82
Oristano	49,68	1,64	293,56	2,15
Nuoro	51,87	1,63	210,73	2,56
Tortolì	52,33	1,49	247,75	2,12
Sassari	52,44	1,98	294,72	2,93
Olbia	42,65	1,74	165,73	2,85
Sardegna	51,19	1,83	297,26	2,89
Lombardia	64,51	2,28	260,83	2,95

B. Per categoria merceologica del commercio su aree pubbliche.

Aree programma	Prodotti alimentari		Bevande	
	PR/UL	A/UL	PR/UL	A/UL
Cagliari	1.544,91	1,30	6.615,38	1,46
Carbonia	1.517,73	1,25	6.294,12	1,44
Oristano	775,00	1,21	5.740,74	1,28
Nuoro	1.875,00	1,18	27.500,00	1,50
Tortolì	1.100,00	1,15	55.000,00	1,50
Sassari	2.456,90	1,22	31.666,67	1,22
Olbia	1.541,67	1,36	10.571,43	1,36
Sardegna	1.481,86	1,25	9.370,59	1,41
Lombardia	1.270,24	1,64	13.700,54	1,45

Aree programma	Abbigliamento		Calzature	
	PR/UL	A/UL	PR/UL	A/UL
Cagliari	2.433,96	1,34	7.478,26	1,46
Carbonia	2.161,61	1,22	8.916,67	1,38
Oristano	1.890,24	1,28	5.344,83	1,45
Nuoro	1.633,66	1,14	7.500,00	1,05
Tortolì	3.333,33	1,21	18.333,33	1,50
Sassari	2.435,90	1,37	10.178,57	1,04
Olbia	1.701,15	1,30	8.705,88	1,53
Sardegna	2.179,21	1,28	8.169,23	1,35
Lombardia	1.360,83	1,52	7.763,63	1,63

Relativamente al commercio su aree pubbliche occorre osservare quanto segue. Allo stato attuale si dispone di informazioni regionali poco disaggregate, in temini assoluti, aggiornate al 1988, relativamente alle UL. Se si considerano i parametri utilizzati, si può affermare che a fronte della presumibile costanza di A/UL, il rapporto PR/UL (1.855.859/6.859 = 2.706) è fortemente peggiorato rispetto al 1981. Tale conclusione rende plausibili le proposte di intervento formulate con riferimento al commercio su aree pubbliche.

4. Rapporto tra popolazione fluttuante e unità locali e tra addetti e unità locali per il commercio al minuto per polo di gravitazione commerciale.

Ai fini della determinazione del parametro PF/UL va tenuto presente il fatto che esso deve essere limitato alle sole attività del commercio al minuto; per le singole categorie merceologiche del commercio su aree pubbliche, infatti, non ha senso parlare di popolazione

fluttuante, in quanto trattasi di attività la cui capacità gravitazionale può ritenersi nulla.

Inoltre il rapporto **PF/UL** non può essere riferito alle singole Aree programma, ma solo ai poli di gravitazione commerciale, così come definiti nello studio della Somea, distinguendo i singoli livelli merceologici dei servizi commerciali. I poli di gravitazione commerciale, infatti, non hanno una delimitazione che possa essere considerata sovrapponibile con quella delle Aree programma.

Tenuto conto di quanto detto nei capitoli precedenti sul concetto di **PF** e sulla metodologia utilizzabile, la popolazione fluttuante (**PF**), il numero delle unità locali (**UL**) per livello merceologico, nonché i rapporti **PF/UL** e **A/UL** per polo commerciale sono rappresentati nelle tabelle che seguono.

PF/UL e A/UL per poli di gravitazione commerciale in Sardegna e per livelli merceologici.

Polo di Cagliari.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	233.848	3.087	5.922	75,80	1,90
L_2	428.727	1.922	4.277	223,10	2,20
L_3	698.137	920	1.806	541,50	2,00
L_4	639.252	416	1.944	1.536,70	4,70

Polo di Carbonia.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	32.180	419	760	76,80	1,80
L_2	73.720	360	616	204,80	1,70
L_3	88.377	143	216	618,00	1,50
L_4	79,343	46	174	1.724,80	3,80

Polo di Oristano.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	29.424	479	887	61,40	1,90
L_2	80.822	439	827	184,10	1,90
L_3	127.160	210	350	605,50	1,70
L_4	147.754	49	191	3.015,40	3,90

Polo di Nuoro.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	35.779	452	866	79,20	1,90
L_2	80.566	453	694	177,80	1,50
L_3	106.373	205	304	518,90	1,50
L_4	140.706	87	231	1.617,30	2,70

Polo di Tortolì.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	8.033	123	226	65,30	1,80
L_2	22.386	105	174	213,20	1,70
L_3	22.386	38	53	589,10	1,40
L_4	60.056	22	103	2.729,80	4,70

Polo di Sassari.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	119.596	1.614	3.151	74,10	2,00
L_2	199.597	932	2.133	214,20	2,30
L_3	204.375	379	805	539,20	2,10
L_4	292.202	227	1.162	1.287,20	5,10

Polo di Olbia.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	30.787	549	1.123	56,10	2,00
L_2	53.532	338	670	191,00	2,00
L_3	64.244	162	254	396,60	1,60
L_4	96.561	151	407	639,50	2,70

Sardegna.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	1.594.175	21.916	36.918	72,70	1,70
L_2	1.594.175	7.880	15.000	202,30	1,90
L_3	1.594.175	2.981	5.221	534,60	1,80
L_4	1.594.175	1.106	4.640	1.441,40	4,20

Lombardia.

Livelli	PF	UL	A	PF/UL	A/UL
L_1	8.891.009	99.848	215.094	89,00	2,20
L_2	8.839.307	39.652	86.255	509,30	2,00
L_3	8.716.964	17.116	34.256	509,29	2,00
L_4	8.753.927	9.096	53.006	962,40	5,80

5. Rapporto tra popolazione residente e superficie totale di vendita per Area programma e rapporto tra popolazione fluttuante e superficie totale di vendita per polo di gravitazione commerciale e per livello merceologico.

I valori del rapporto tra popolazione residente (PR) e superficie totale di vendita (ST) con riferimento ai singoli rami di attività sono qui di seguito riportati,

tenendo presente che la stima della superficie totale di vendita è stata calcolata moltiplicando il numero delle unità locali (di ciascun ramo o di ciascuna classe di attività economica) per la corrispondente superficie media.

A. Rapporto tra popolazione residente e superficie totale di vendita per Area programma.

PR/ST per Area programma e per ramo di attività economica.

Ramo di att. econ.	CA	CAR	OR	NU
Comm all'ingrosso	3,59	31,01	18,62	14,17
Inter. del commercio	13,50	59,51	50,29	31,83
Commer. al minuto	0,85	1,09	0,59	1,02
Pubbl. es. ed es. alberghieri	4,87	3,60	3,49	2,63

Ramo di att. econ.	TOR	SS	OL	SA
Comm all'ingrosso	33,05	6,79	6,76	4,81
Inter. del commercio	214,84	26,10	61,82	13,78
Commer. al minuto	1,22	0,87	0,93	0,97
Pubbl. es. ed es. alberghieri	6,88	3,59	1,23	3,30

Ramo di att. econ.	LOMB
Comm all'ingrosso	3,17
Inter. del commercio	10,45
Commer. al minuto	0,46
Pubbl. es. ed es. alberghieri	3,30

B. Rapporto tra popolazione fluttuante e superficie totale di vendita per polo di gravitazione commerciale e per livello merceologico.

PF/ST per polo di gravitazione commerciale (per il solo commercio al minuto) e per livello merceologico.

Livelli	CA	CAR	OR	NU
L_1	1,20	1,63	1,18	1,55
L_2	3,54	4,36	3,54	3,49
L_3	8,59	13,15	11,64	10,17
L_4	22,75	36,70	57,99	31,71

Livelli	TOR	SS	OL	SA	LOMB
L_1	1,52	1,23	1,22	1,37	0,64
L_2	4,96	3,57	3,44	3,82	1,60
L_3	13,70	8,99	8,62	10,09	3,66
L_4	63,48	21,45	13,90	27,19	6,92

6. La ristrutturazione dei singoli rami delle attività commerciali regionali.

Di seguito sono indicati gli obiettivi e le direttive che costituiscono lo specifico contenuto del presente piano, con riferimento esclusivo alle attività commerciali all'ingrosso, alle attività commerciali al minuto in sede fissa e alle attività commerciali su aree pubbliche (ambulantato). Non sono infatti considerati i pubblici esercizi, gli esercizi alberghieri e le UL addette alla distribuzione dei carburanti. I pubblici esercizi non sono qui considerati, in quanto hanno una loro specifica disciplina e qualsiasi intervento sulla loro riorganizzazione è rinviata posteriormnte all'emanazione delle disposizioni ministeriali sulla applicazione della disciplina medesima. Anche gli esercizi alberghieri e le UL addette alla distribuzione dei carburanti hanno una loro autonoma normativa e dispongono di autonomi piani per il loro ulteriore sviluppo.

6.1. Commercio all'ingrosso.

Nel commercio all'ingrosso, le UL sono in numero relativamente inferiore rispetto alla Lombardia. Come indicatore di questa situazione si può assumere il rapporto tra le UL del commercio all'ingrosso e le UL

del commercio al minuto (queste ultime sono clienti delle prime).

Aree programma	UL_i/UL_m
CA	0,12
CAR	0,06
OR	0,07
NU	0,06
TOR	0,03
SS	0,08
OL	0,06
SA	0,08
LOMB	0,20

In Sardegna, il rapporto è pari a 0,08, mentre in Lombardia è pari a 0,20. Ciò significa che in Sardegna per ogni 100 UL del commercio al minuto vi sono 8 UL del commercio all'ingrosso, mentre in Lombardia ve ne sono 20. I reciproci dei rapporti indicano quante UL del commercio al minuto sono clienti di una UL del commercio all'ingrosso. In Sardegna, ogni "grossista" corrisponde a 13 UL del commercio al minuto, mentre in Lombardia ogni "grossista" corrisponde 5,1 UL del commercio al minuto.

Malgrado questa situazione favorevole agli operatori all'ingrosso (ma sfavorevole dal punto di vista dei loro clienti), le UL del commercio all'ingrosso sono mediamente più piccole in Sardegna che in Lombardia. Infatti, l'indicatore A/UL è pari a 4,24 in Sardegna ed a 6,44 in Lombardia; per tale ragione è prevedibile che la redditività per addetto in Sardegna sia più bassa che in Lombardia, malgrado il più elevato grado di

monopolio esistente nelle attività commerciali all'ingrosso in Sardegna.

La situazione complessiva, tuttavia, non suggerisce la necessità di una maggiore concorrenza tra le attività del commercio all'ingrosso, poiché ciò abbasserebbe ulteriormente la redditività per addetto e la dimensione delle UL espressa dal rapporto A/UL. Il dilemma maggiore concorrenza-migliore redditività vine risolto privilegiando, quindi, il secondo termine del dilemma sulla base dell'assunto che ciò implichi, però, efficienza e migliori servizi resi alle UL del commercio al minuto. Un incremento della concorrenza in questa fase dello sviluppo della base produttiva regionale avverrebbe a spese dell'efficienza e quindi dei servizi erogati dalle UL del commercio all'ingrosso. Tuttavia, in considerazione di quanto precede, occorrerà favorire, all'interno di ciascuna Area programma, una equilibrata presenza di strutture pubbliche per la distribuzione dei beni di largo e generale consumo.

6.2. Commercio al minuto.

6.2.1. Una misura relativa del grado di efficienza del commercio al minuto in Sardegna può essere ottenuta, sulla base della prospettiva d'analisi della Somea, valutando i dati regionali articolati per Area

programma e confrontandoli con i dati della Lombardia. Utilizzando i dati comunali del fatturato lordo (FL) si può ricavare il valore del FL per UL e per A, come risulta delle tabelle che seguono.

FL/UL e **FL/A**, per Area programma e livello merceologico (il FL è espresso in milioni di lire).

Cagliari.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	787.381	114,80	65,00
L_2	268.254	111,03	52,51
L_3	94.805	99,38	51,03
L_4	142.319	379,52	75,38

Carbonia.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	267.337	90,93	55,17
L_2	71,289	69,41	38,89
L_3	20.959	59,54	39,62
L_4	16.802	163,13	49,27

Oristano.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	195.883	87,37	56,60
L_2	52.250	68,39	39,11
L_3	15.365	64,56	39,60
L_4	13.965	273,82	72,36

Nuoro.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	226.299	107,15	67,31
L_2	70.036	75,39	48,67
L_3	20.938	69,33	45,72
L_4	27.122	258,30	80,01

Tortolì.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	130.001	84,09	58,35
L_2	28.756	58,45	37,49
L_3	8.227	49,56	35,61
L_4	4.651	122,39	37,81

Sassari.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	425.101	108,03	62,72
L_2	138.277	101,67	47,76
L_3	47.763	85,75	43,11
L_4	67.364	260,09	53,13

Olbia.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	217.306	95,23	55,01
L_2	68.262	76,53	42,11
L_3	23.281	56,51	35,87
L_4	22.268	127,25	45,63

Sardegna.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	2.249.308	102,63	61,23
L_2	697.124	88,47	46,47
L_3	231.338	77,60	44,31
L_4	294.491	266,27	63,47

Lombardia.

Livelli	FL	FL/UL	FL/A
L_1	16.782.278	168,08	78,02
L_2	7.254.652	182,96	84,11
L_3	2.970.854	137,57	86,72
L_4	4.598.914	505,60	86,76

Sulla base dei dati sul FL e sui rapporti FL/UL e FL/A riportati nelle tabelle che precedono si possono calcolare - pur senza che ciò venga considerato l'obiettivo da raggiungere - le **unità locali teoriche** (UL_T) e il numero degli **addetti teorici** (A_T) che sarebbero necessari per avere una redditività per unità locale e per addetto pari a quella media della Lombardia.

Questa simulazione fornisce la direttrice degli interventi da effettuare per ristrutturare il commercio al minuto in modo che, dato il FL (cioè la dimensione del mercato), si abbia una redditività comparabile con quella media della Lombardia. Le modalità della ristrutturazione si traducono nella rimozione dell'eccesso di UL e di A presenti nel ramo di attività commerciale considerato.

Il risultato della simulazione non deve essere inteso come obiettivo rigido del piano commerciale regionale, in quanto se esso fosse assunto comporterebbe la creazione di disoccupazione (e con ciò non sarebbe rispettato il principio della conservazione dei livelli occupativi acquisiti); il risultato, tuttavia, serve a mettere in evidenza il fatto che ogni possibile intervento finalizzato a migliorare il grado di efficienza del commercio al minuto in Sardegna deve necessariamente essere basato sui principi seguenti:

(1) deve essere realizzato un decremento delle UL e degli A in modo che la crescita della redditività delle imprese commerciali possa tradursi in un miglioramento

dei servizi offerti e in una struttura dei prezzi più favorevole al consumatore;

(2) il punto precedente deve essere perseguito nella prospettiva dell'effettuazione di investimenti adeguati in altri settori del sistema economico regionale, al fine di favorire l'assorbimento in tutto o in parte dell'eccesso di occupati nel commercio al minuto.

Infatti, solo attraverso una crescita globale del sistema economico regionale è possibile realizzare interventi di ristrutturazione del commercio al minuto senza incorrere in elevati costi sociali indotti dalla distruzione di posti di lavoro.

6.2.2. Nella tabelle che seguono sono riportati i risultati della simulazione sopra ipotizzata, con indicazione degli eccessi di UL e di A effettivi e delle UL_T e degli A_T, calcolati questi ultimi in modo che i rapporti FL/UL e FL/A risultino pari ai rapporti medi della Lombardia.

Indicando con FL il fatturato lordo per Area programma, con UL ed A, rispettivamente, le unità locali e gli addetti effettivi per Area programma, con FL_L, UL_L ed A_L il fatturato lordo, le unità locali e gli addetti della Lombardia e con UL_T ed A_T le unità locali e gli addetti teorici della Sardegna, per ogni Area programma deve essere:

$$FL/UL_T = FL_L/UL_L;$$

$$FL/A_T = FL_L/A_L.$$

Dalle uguaglianze si ricavano UL_T ed A_T:

$$UL_T = F_L\ (UL_L/FL_L);$$

$$A_T = F_L(A_L/FL_L).$$

I valori di UL_T e di A_T distinti per livello merceologico e per Area programma sono riportati nelle tabelle che seguono.

A. UL effettive, UL_T e UL in eccesso per livello merceologico e per Area programma.

Livello merceologico 1.

Aree programma	UL	UL_T	UL in eccesso
Cagliari	6.859	4.685	2.174
Carbonia	2.940	1.590	1.350
Oristano	2.242	1.165	1.077
Nuoro	2.112	1.346	766
Tortolì	1.546	773	773
Sassari	3.935	2.529	1.406
Olbia	2.282	1.293	989
Sardegna	21.916	13.381	8.535

Livello meceologico 2.

Aree programma	UL	UL_T	UL in eccesso
Cagliari	2.416	1.466	950
Carbonia	1.027	390	637
Oristano	764	286	478
Nuoro	929	383	546
Tortolì	492	157	335
Sassari	1.360	756	604
Olbia	892	373	519
Sardegna	7.880	3.811	4.069

Livello merceologico 3.

Aree programma	UL	UL_T	UL in eccesso
Cagliari	954	546	408
Carbonia	352	121	232
Oristano	238	89	149
Nuoro	302	121	181
Tortolì	166	47	119
Sassari	557	275	282
Olbia	412	134	278
Sardegna	2.981	1.333	1.648

Livello merceologico 4.

Aree programma	UL	UL_T	UL in eccesso
Cagliari	375	281	94
Carbonia	103	33	70
Oristano	51	28	23
Nuoro	105	54	51
Tortolì	38	9	29
Sassari	259	133	126
Olbia	175	44	131
Sardegna	1.106	582	524

B. A effettivi, A_T e A in eccesso per livello merceologico e per Area programma.

Livello merceologico 1.

Aree programma	A	A_T	A in eccesso
Cagliari	12.113	10.092	2.021
Carbonia	4.846	3.426	1.420
Oristano	3.461	2.511	950
Nuoro	3.362	2.900	462
Tortolì	2.228	1.666	562
Sassari	6.778	5.449	1.329
Olbia	3.950	2.785	1.165
Sardegna	36.738	28.829	7.909

Livello merceologico 2.

Aree programma	A	A_T	A in eccesso
Cagliari	5.109	3.189	1.920
Carbonia	1.833	848	985
Oristano	1.336	621	715
Nuoro	1.439	833	606
Tortolì	767	342	425
Sassari	2.895	1.644	1.251
Olbia	1.621	812	809
Sardegna	15.000	8.289	6.711

Livello meceologico 3.

Aree programma	A	A_T	A in eccesso
Cagliari	1.858	1.093	765
Carbonia	529	242	287
Oristano	388	189	199
Nuoro	458	241	217
Tortolì	231	95	136
Sassari	1.108	551	557
Olbia	649	268	381
Sardegna	5.221	2.679	2.542

Livello merceologico 4.

Aree programma	A	A_T	A in eccesso
Cagliari	1.888	1.640	248
Carbonia	341	194	147
Oristano	193	161	32
Nuoro	339	313	26
Tortolì	123	54	69
Sassari	1.268	776	492
Olbia	488	257	231
Sardegna	4.640	3.395	1.245

6.2.3. Dalla lettura delle tabelle relative all'eccedenza di UL e di A nel commercio al minuto della Sardegna, emerge che nel primo livello merceologico l'eccedenza delle UL supera quella degli A. Ciò può apparire paradossale, in quanto se si "eliminassero" le 8.535 unità locali eccedenti ci si potrebbe attendere di vedere ridotta l'occupazione di almeno un numero pari di addetti (esattamente un numero pari se si scegliessero per la "eliminazione" unità locali con un addetto), mentre il numero degli addetti eccedenti risulta inferiore (7.909). Questo significa che non tutti gli addetti delle 8.535 unità locali eccedentarie dovrebbero perdere il posto di lavoro, ma solo 7.909; i restanti addetti dovrebbero ridistribuirsi tra le unità locali rimanenti in attività.

Il paradosso può essere spiegato facilmente.

Ponendo per la Sardegna $FL/UL = a$, $FL/A = b$ e per la Lombardia $FL_L/UL_L = a'$ e $FL_L/A_L = b'$ si ha:

$$FL_L/UL_L = FL/UL_T = a';$$

$$FL_L/A_L = FL/A_T = b'.$$

Prendendo i reciproci di questi rapporti si ha:

$$UL/FL = 1/a; \quad A/FL = 1/b;$$
$$UL_T/FL = 1/a'; \quad A_T/FL = 1/b',$$

ovvero:

$$UL = FL/a; \quad A = FL/b;$$
$$L_T = FL/a'; \quad A_T = FL/b'.$$

Prendendo le differenze per colonna si ha:

$$UL - UL_T = FL(1/a - 1/a'),$$

che esprime l'eccedenza delle UL e

$$A - A_T = FL(1/b - 1/b'),$$

che esprime l'eccedenza degli A.

In corrispondenza del primo livello merceologico è risultato:

$$UL - UL_T > A - A_T,$$

cioè:

$$1/a - 1/a' > 1/b - 1/b'.$$

Sostituendo ad a, a', b, b' le loro definizioni si ha:

$$UL/FL - UL_T/FL_L > A/FL - A_L/FL_L.$$

Il rapporto UL/FL indica quante unità locali sono necessarie per produrre un fatturato lordo di un milione di lire; analogamente, il rapporto A/FL indica quanti addetti sono necessari per produrre un fatturato di un milione di lire. La disugguaglianza sopra illustrata esprime che UL/FL è rispetto a UL_L/FL_L più grande di quanto non sia A/FL rispetto A_L/FL_L. In altre parole, per produrre in Sardegna un milione di lire di fatturato, le unità locali sono relativamente più eccedentarie degli addetti. Questo è il motivo per cui il calcolo simulato della ristrutturazione del commercio al minuto indica che nel primo livello merceologico occorre ridurre le unità locali più degli addetti.

Negli altri livelli merceologici si verifica invece il contrario; al riguardo, per concludere va osservato che se l'eccedenza relativa dei "fattori" UL e A fosse stata la medesima, il numero delle unità locali eccedentarie sarebbe risultato uguale al numero degli addetti eccedentari. Il fatto che la disuguaglianza tra

l'eccedenza delle unità locali e l'eccedenza degli addetti si sia verificato in corrispondenza del primo livello merceologico sta ad indicare che nel commercio dei beni di largo e generale consumo si è avuta una crescita delle unità locali più rapida di quella degli addetti, determinando quindi la forte riduzione del rapporto **A/UL.**

6.3. Commercio su aree pubbliche.

Il discorso sul commercio su aree pubbliche regionale (unità locali del commercio su aree pubbliche e relativi addetti) è condotto sulla base della considerazione del 76,00% circa dell'intero universo; la consistenza delle **UL** e degli **A** con riferimento alla Sardegna ed alla Lombardia messa a confronto con la consistenza delle unità locali e degli addetti del commercio al minuto in sede fissa per livello merceologico è il seguente.

Sardegna.

Attività su aree pubbl.		Attività in sede fissa	
UL	**A**	**UL**	**A**
2.171	2.712	33.883	61.599

Lombardia.

Attività su aree pubbl.		Attività in sede fissa	
UL	A	UL	A
15.328	24.195	165.713	388.613

In Sardegna le UL su aree pubbliche sono il 6,40% circa delle UL al minuto in sede fissa, mentre gli A sono il 4,50% circa dei corrispondenti A delle UL al minuto in sede fissa. In Lombardia sono, rispettivamente, il 9,20% ed il 6,20%. Il confronto mette in evidenza che in Sardegna il commercio su aree pubbliche è poco sviluppato per ragioni socioeconomiche e culturali. La dimensione media dei centri urbani è in Sardegna molto piccola e ciò costituisce un ulteriore vincolo di cui si deve tener conto nella ristrutturazione del commercio su aree pubbliche.

Sulla bse di quanto precede, si può affermare che in Sardegna il commercio su aree pubbliche è sovradimensionato, anche se il confronto con la Lombardia può indurre a pensare il contrario. In altre parole, il peso dei vincoli socioeconomici e della popolazione è tanto grande che la minore presenza in termini percentuali del commercio su aree pubbliche in Sardegna rispetto alla Lombardia non assume il significato di un suo sottodimensionamento, per cui la razionalizzaione a livello regionale dovrà prevedere, innanzitutto, un sostegno alla sua riduzione ed, in

secondo luogo, un sostegno della specializzazione delle sedi.

Infine, tenuto conto del fatto che il commercio su aree pubbliche costituisce uno degli aspetti della programmazione commerciale che richiede risposte sovracomunali, a livello di ogni singola Area programma saranno favorite, con opportune forme di incentivazione, risposte adeguate alla regolamentazione del commercio su aree pubbliche periodico, soprattutto quando nei Comuni ricadenti in aree sovracomunali per le quali esista l'obbligo di un piano regolatore unitario delle attività commerciali risulti carente la dimensione della domanda.

7. La superficie destinata a parcheggi.

7.1. Le prescrizioni legislative e regolamentari relative all'estensione dei parcheggi di cui devono essere dotate le nuove costruzioni ed in particolare relative all'estensione dei parcheggi di cui devono disporre le strutture commerciali sono le seguenti.

L'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1.150, modificata ed integrata dalla legge 6 agosto 1967, n.

765, stabilisce che: "Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni venti metri cubi di costruzione".

Recentemente è entrata in vigore la legge 24 marzo 1989, n. 122, "Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate", la quale, con l'art. 2, sostituisce l'originaria previsione dell'art. 41, sexies, della legge 17 agosto 1942, n. 1.150 e dispone che: "Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione".

Il DR 20 dicembre 1983, n. 2266/U, tuttora in vigore ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge regionale 1989/45, disciplina all'art. 8 i rapporti tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, disponendo che "... 2) Nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, nelle zone omogenee C, D e G, a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti deve corrispondere la quantità minima di 80 mq di spazio pubblico o ad uso pubblico, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinate a parcheggi".

Tale disposizione è analoga a quella vigente nel resto del territorio nazionale, posta dal DM 2.4.1968, n. 1.444, secondo la quale, in aggiunta ai vincoli di cui all'art. n. 18 della legge n. 1.150/1942, modificata ed integrata dalla legge n. 765/1967, "...2) Nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq di spazio escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi"; tale quantità, per le zone A) e B) è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative.

7.2. Tali disposizioni dovranno essere integralmente rispettate dai piani commerciali comunali ed intercomunali. Per le costruzioni destinate ad attività commerciali, quindi, oltre al requisito comune a tutte le costruzioni che devono disporre, dopo l'entrata in vigore della legge n. 122/1989, di un metro quadrato di parcheggi ogni 10 metri cubi di edificio (e con esclusione perciò del computo delle superfici delle sole zone destinate a scantinati, servizi, volumi tecnici, ecc.), è ulteriormente necessario che vi sia una superficie di 8 mq di parcheggi per ogni 10 mq di costruzione aventi le sopraindicate destinazioni.

Se si tratta, pertanto, di attività commerciali insediabili in nuove costruzioni per le quali occorre

il rilascio della concessione edilizia, quest'ultima non potrà essere data qualora preveda la realizzazione di locali con destinazione d'uso commerciale senza l'asservimento ad essi di superfici per parcheggi nella misura sopraindicata.

Tutti i piani commerciali sub regionali, in attuazione della specifica direttiva contenuta nel presente piano, dovranno prevedere che il rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione o l'ampliamento di strutture commerciali non avvenga se non si accerterà il rispetto dello standard stabilito.

Tenendo conto delle caratteristiche delle singole zone urbane, il piano commerciale comunale potrà tuttavia, richiedere una maggiore estensione di parcheggi.

A tale riguardo, si precisa che le superfici minime destinate a parcheggi, secondo le previsioni legislative sopraindicate, dovranno essere previste per le zone omogenee A e B di cui agli strumenti urbanistici comunali; per le zone C, D e G, invece, il singolo piano dovrà espressamente considerare l'opportunità di imporre un maggiore spazio destinato ai parcheggi per gli esercizi commerciali che ivi si insediano e potrà prevedere che tale requisito possa essere rispettato anche in modo consorziato purché entro distanze dai singoli esercizi, predeterminate dal piano (per esempio, 100 oppure 200 metri sulla sede viaria).

Tali superfici destinate a parcheggi potranno essere collocate anche in aree esterne al complesso edilizio, purché si tratti di aree finitime e che vengano con atto pubblico asservite a tale destinazione per tutto il periodo in cui opererà l'autorizzazione commerciale; il venir meno delle disponibilità di tali zone di parcheggio determinerà la revocabilità dell'autorizzazione commerciale.

Le nuove iniziative commerciali dovranno dotarsi delle sopraindicate superfici destinate a parcheggi anche se si tratta di autorizzazioni che ricadano in edifici costruiti in passato ed anche prima dell'entrata in vigore della normativa di cui sopra, perché il presente piano pone tale obiettivo come requisito indispensabile.

Capitolo II

Norme di attuazione.

Titolo I - L'articolazione territoriale del piano.

Art. 1. Individuazione delle Aree programma.

Ai sensi dell'art. 3, punto 1., della legge regionale n. 35/1991, il piano commerciale regionale è coordinato con il piano generale di sviluppo regionale.

Il piano commerciale regionale è, perciò, elaborato per Aree programma, per cui esso si articola in subpiani, corrispondenti ciascuno ad una Area programma.

I sette ambiti subregionali sono definiti secondo la seguente aggregazione della popolazione regionale residente:

I - **Area di Sassari:** con una popolazione corrispondente al 17,90% del totale della popolazione regionale;

II - **Area di Olbia:** con una popolazione corrispondente al 9,30% del totale della popolazione regionale;

III - **Area di Nuoro:** con una popolazione corrispondente al 10,30% del totale della popolazione regionale;

IV - **Area di Oristano:** con una popolazione corrispondente al 9,70% del totale della popolazione regionale;

V - **Area dell'Ogliastra:** con una popolazione corrispondente al 6,90% del totale della popolazione regionale;

VI - **Area del Sulcis-Iglesiente-Guspinese:** con una popolazione corrispondente al 13,50% del totale della popolazione regionale;

VII - **Area di Cagliari:** con una popolazione corrispondente al 32,40% del totale della popolazione regionale;

Tutte le funzioni che il piano prevede con riferimento a ciascuna Area programma verranno svolte dalle Provincie, previa stipula di apposite convenzioni, ex articolo 24 della legge n. 142/1990, con i Comuni che ricadono nell'Area programma.

Le Provincie di Cagliari, di Sassari, e di Nuoro stipuleranno, ciascuna, due distinte convenzioni relative, separatamente, ai Comuni facenti parte delle due Aree programma che sono comprese nel loro ambito territoriale.

Le convenzioni definiscono le forme di partecipazione dei Comuni alle decisioni.

Art. 2. Individuazione della aree sovracomunali.

Ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 35/1991 e sulla base di criteri demografici, morfologici e di trasporto ordinario, si individuano le aree sovracomunali sottoindicate, per le quali è prescritta l'adozione di un unico piano commerciale.

E' consentita un'aggregazione diversa da quella prospettata sulla base di motivate esigenze dei Comuni interessati. L'individuazione delle nuove aggregazioni è effettuata, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente piano, tenendo particolarmente conto del criterio della distanza misurata sugli assi stradali ordinari.

L'Amministrazione provinciale competente, su richiesta dei Comuni interessati, definisce, con l'accordo degli stessi, entro il termine su indicato, le nuove aggregazioni delle aree sovracomunali.

La determinazione delle nuove aggregazioni delle aree sovracomunali dovrà salvaguardare, in ogni caso, un livello minimo di popolazione residente che non precluda il miglioramento dell'efficienza aziendale

delle attività distributive; a tal fine, potranno esservi inclusi territori comunali contermini, non facenti parte dell'area sovracomunale individuata.

Le aree sovracomunali, per le quali è prescritta l'adozione di un unico piano commerciale sono pertanto le seguenti.

Area programma di Sassari.

Aree sovracomunali:

1. S. Maria Coghinas, Sedini, Bulzi, Laerru, Nulvi, Martis, Osilo, Cargeghe, Erula;

2. Ittiri, Siligo, Banari, Bessude, Bonnanaro, Borutta, Torralba, Villanova Monteleone, Monteleone Rocca Doria, Giave, Cossoine, Bonorva, Mara, Padria, Pozzomaggiore, Semestene.

Area programma di Olbia.

Aree sovracomunali:

1. Aglientu, Luogosanto, Aggius, Bortigiadas;

2. Tula, Oschiri, Alà dei Sardi, Pattada, Nughedu S.Nicolò, Mores, Ittireddu;

3. Nule, Bultei, Benetutti, Anela, Bottidda, Burgos, Esporlatu, Illorai.

Area programma di Nuoro.

Aree sovracomunali:

1. Budoni, Lodè, Osidda, Onanì, Bitti, Lula, Orune, Loculi, Onifai, Galtellì;

2. Montresta, Sindia, Bosa, Suni, Modolo, Tinnura, Flussio, Magomadas, Sagama;

3. Bolotana, Lei, Silanus, Bortigali, Ottana, Noragugume;

4. Orotelli, Oniferi, Orani, Sarule;

5. Orgosolo, Olzai, Ollolai, Gavoi, Lodine, Fonni.

Area programma di Oristano.

Aree sovracomunali:

1. Tresnuraghes, Scano Montiferro, Sennariolo, Cuglieri, Santu Lussurgiu, Bonarcado, Seneghe, Narbolia;

2. Aidomaggiore, Soddì, Bidonì, Tadasuni, Sorradile, Nughedu S.Vittoria, Paulilatino, Ardauli, Neoneli, Ula Tirso, Busachi, Fordongianus, Allai, Samugheo;

3. Villanova Truschedu, Zerfaliu, Ollastra Simaxis, Siapiccia, Siamanna, Villaurbana;

4. Ruinas, Asuni, Mogorella, Villa S.Antonio, Senis, Nureci, Assolo, Usellus, Villaverde, Pau, Albagiara, Ales, Gonnosnò, Morgongiori, Curcuris, Sini, Pompu, Simala, Baradili, Siris, Baressa, Uras, Masullas, Gonnoscodina, Mogoro, Gonnostramatza.

Area programma dell'Ogliastra.

Aree sovracomunali:

1. Teti, Ovodda, Austis, Tiana, Tonara, Desulo, Atzara, Belvì, Aritzo, Meana Sardo, Gadoni;

2. Urzulei, Triei, Talana, Villagrande Strisaili, Arzana, Ilbono, Loceri;

3. Laconi, Genoni, Nurallao;

4. Seulo, Seui, Sadali, Ussassai, Esterzili;

5. Gairo, Osini, Ulassai, Jerzu, Perdasdefogu;

6. Nurri, Serri, Gergei, Escolca, Orroli.

Area programma del Sulcis-Iglesiente-Guspinese.

Aree sovracomunali:

1. Guspini, Arbus, Gonnosfanadiga, Fluminimaggiore;

2. Nuxis, Santadi, Giba, Masainas, S.Anna Arresi, Teulada.

Area programma di Cagliari.

Aree sovracomunali:

1. Genuri, Gesturi, Tuili, Barumini, Ussaramanna, Las Plassas, Siddi, Pauli Arbarei, Villanovafranca, Collinas, Villanovaforru, Villamar, Segariu, Furtei;

2. Gesico, Guamaggiore, Guasila, Pimentel, Nuraminis;

3. Siurgus Donigala, Goni, Ballao, S.Basilio, Armungia, Silius, S.Nicolò Gerrei, Villasalto.

Alle tre sopra indicate, va aggiunta, nell'Area programma di Cagliari, l'area sovracomunale di tipo metropolitano che è costituita dai seguenti Comuni:

4. Cagliari, Selargius, Elmas, Monserrato, Quartucciu, Quartu S.Elena, Villasimius, Settimo S.Pietro, Sinnai, Maracalagonis, Sestu, Monastir, Assemini, Decimomannu, Capoterra, Sarroch, Pula, Villa Ssn Pietro, Uta, Dolianova, Serdiana, Soleminis.

Art. 3. Piani comunali ed intercomunali.

I piani comunali ed intercomunali, da approvarsi ai sensi degli articoli 12 e seguenti della legge regionale n. 35/1991 con i contenuti in tali norme previsti, dovranno altresì contenere lo studio della realtà socioeconomica, l'individuazione delle tendenze prevalenti e delle interconnessioni tra le varie attività economiche con speciale riferimento alle attività turistiche e l'analisi della domanda della popolazione residente e fluttuante; dovranno, infine, essere corredati da specifica cartografia in scala adeguata.

La predisposizione dei piani intercomunali verrà favorita attraverso l'uso degli incentivi finanziari di legge, sia con riferimento alle aree caratterizzate da una tendenziale caduta strutturale della popolazione, sia con riferimento alle aree di alta concentrazione demografica costituite dai Comuni dell'"area urbana

cagliaritana", caratterizzata da una forte interconnessione dei servizi. In tutti questi casi, l'istruttoria per la formazione del piano intercomunale verrà svolta dal Comune maggiore per numero di abitanti, sulla base di criteri e direttive stabiliti da apposite convenzioni secondo l'articolo 24 della legge n. 142/1990. Il piano viene approvato da tutti i Consigli comunali interessati. In caso di non approvazione nei termini di legge, operano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 13 della legge regionale n. 35/1991.

Titolo II - Obiettivi e direttive del piano.

Art. 4. Gli obiettivi.

Gli obiettivi del piano, con riferimento alle singole Aree programma, alle quali si riferiscono i singoli subpiani in cui si scompone il piano regionale, e con riferimento ai diversi rami di attività, sono i seguenti.

a. Per le attività commerciali all'ingrosso:

- miglioramento dell'efficienza delle UL, attraverso l'incremento del parametro A/UL.

b. Per le attività commerciali in sede fissa al minuto:

- riduzione degli esuberi delle UL e degli A;
- miglioramento dei parametri FL/UL, FL/A e, indirettamente, come conseguenza del miglioramento di questi, dell'ulteriore parametro PF/UL;
- riduzione dello scarto esistente nei parametri FL/UL, FL/A e PF/UL fra le diverse Aree programma.

c. Per le attività commerciali su aree pubbliche:

- definizione, all'interno delle singole Aree programma, del ruolo del commercio su aree pubbliche con fissazione dei minimi e massimi di presenze e con l'obiettivo di attivare un tendenziale livellamento del rapporto FL/A.

Art. 5. Le direttive.

Per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel precedente articolo 4, raggiungibili solo nel periodo medio-lungo sinanche superiore alla durata quinquennale del presente piano, la Regione formula le seguenti specifiche direttive che devono essere rispettate dalla programmazione commerciale delle singole Aree programma e dei singoli Comuni.

a. Per le attività commerciali all'ingrosso:

- deve essere favorita, all'interno di ciascuna Area programma, una equilibrata presenza di strutture pubbliche per la distribuzione all'ingrosso dei beni di largo e generale consumo e l'aumento dell'efficienza aziendale attraverso il miglioramento dei rapporti A/UL e FL/UL;

- a tal fine, in ciascuna Area programma vengono individuati gli ambiti sovracomunali nei quali i Comuni devono reperire le aree per la installazione dei mercati all'ingrosso;

- l'Assessore regionale competente in materia di commercio, nel rispetto dei criteri che si desumono dal presente piano, può fissare con proprio decreto i requisiti di cui all'art. 6, lettera e), della legge regionale n. 35/1991, anche tenendo conto delle indicazioni dei Comuni interessati;

- l'istituzione, il trasferimento, la ristrutturazione e l'ampliamento dei mercati all'ingrosso di prodotti agro-alimentari potranno essere autorizzati solo in presenza di una dimostrata adeguatezza della localizzazione in funzione dei sistemi di trasporto ordinari esistenti, nonché dell'idoneità ad una maggiore valorizzazione delle produzioni agricole regionali.

b. Per le attività commerciali in sede fissa al minuto:

- definizione da parte dei piani comunali ed intercomunali, per ciascun triennio, della superficie delle attività commerciali che devono essere rilevate e del livello di occupazione indotta che deve essere garantita perché possano essere rilasciate nuove autorizzazioni per le attività distributive al minuto. I minimi di superficie e di occupazione indotta vengono fissati nel rispetto di quanto stabilito dai commi 2 e 3 dell'articolo 12 delle legge regionale n. 35/1991;

- utilizzo, in ogni caso, del potere autorizzativo per la concessione di nuove licenze a livello comunale per le attività commerciali in sede fissa, solo per quelle attività riferite a tabelle merceologiche per le quali sussistano, nel mercato, con riferimento a ciascuna Area programma, ulteriori capacità di assorbimento e favorendo quelle che contribuiscono a migliorare il rapporto A/UL;

- possibilità di individuazione, da parte dei piani comunali di particolari zone nelle quali attuare il trasferimento degli esercizi già in attività, anche in deroga ai parametri del presente piano; possono, altresì, essere stabilite, tenendo conto degli indirizzi del presente piano, le superfici minime,

differenziate per tabelle merceologiche, che devono possedere le unità locali per le quali viene richiesta una nuova autorizzazione all'apertura;

- stabilire, in ciascuna Area programma, con riferimento ai singoli settori merceologici e per esigenze di ristrutturazione della rete di vendita, che vengano fissati limiti all'espansione della superficie di vendita delle unità locali quando questa sia già superiore ad un livello da determinarsi in relazione alla superficie totale esistente per quel settore merceologico;

- prevedere la possibilità di rilascio dell'autorizzazione al trasferimento e/o all'ampliamento, anche per accorpamento, sino a 200 mq di superficie per le unità locali operanti da almeno 5 anni nella stessa circoscrizione comunale, ovvero operanti nello stesso territorio comunale nel caso di Comuni con meno di 10.000 abitanti;

- introdurre incentivi finanziari per il passaggio delle unità locali appartenenti alle prime classi di superficie alle classi di superficie superiori, o per favorire l'acquisizione delle licenze relative ad unità locali appartenenti alle prime classi di superficie da parte di operatori dotati delle condizioni richieste dal presente piano;

- favorire il miglioramento tendenziale del parametro regionale A/UL, fatte salve in ogni caso le diverse specifiche esigenze proprie dei Comuni minori, nonché quelle di particolari zone dei centri storici o quelle

riferite a vendite del tutto specialistiche e particolari.

c. Per le attività commerciali su aree pubbliche:

In ciascuna Area programma vengono fissati nel rispetto delle direttive del piano i criteri di ristrutturazione dei mercati del commercio su aree pubbliche, nonché quelli per il rilascio delle autorizzazioni.

In attuazione della direttiva volta alla miglior definizione del ruolo del commercio su aree pubbliche all'interno delle singole Aree programma, potrà essere previsto dai piani comunali che, nella concessione dell'autorizzazione all'esercizio del commercio al minuto in sede fissa, siano preferiti coloro che chiedono la trasformazione della loro attività da attività commerciale su aree pubbliche ad attività commerciale in sede fissa.

Titolo III - I contenuti della programmazione commerciale.

Art. 6. Le grandi strutture distributive.

Per **grandi strutture distributive** devono intendersi le UL che organizzano l'attività commerciale in sede fissa insistente su una superficie di vendita non inferiore ai 400 mq, se collocate in Comuni con popolazione non superiore a 10.000 abitanti, e superficie di vendita non inferiore a 1.500 mq negli altri casi.

Il nulla osta regionale per le grandi strutture può essere rilasciato solo quando attraverso il loro funzionamento si contribuisce al perseguimento degli obiettivi fissati dal piano commerciale regionale. A tal fine, in ciascuna Area programma sono stabilite le superfici massime da destinare all'insediamento delle grandi strutture distributive, nel rispetto delle direttive del presente piano.

La concessione di nuove autorizzazioni per l'esercizio della "grande distribuzione" è subordinata ai vincoli seguenti:

- gli addetti assunti dalla nuova grande unità distributiva, sottoposta al nulla osta regionale, devono essere formati da unità lavorative provenienti dalle unità locali acquisite secondo le proporzioni di

seguito indicate: almeno il 40% nelle strutture con superficie compresa tra i 400 mq ed i 1.500 mq; almeno il 50% nelle strutture con superficie compresa tra i 1.500 mq ed i 4.000 mq; almeno il 60% nelle strutture con superficie superiore ai 4.000 mq.

- il titolare della iniziativa di grande distribuzione deve dimostrare di aver acquisito e ritirato, rinunciandovi, nell'Area programma interessata, un numero di vecchie autorizzazioni, per le medesime tabelle merceologiche per le quali intende operare, ovvero per tabelle merceologiche comunque ricomprese in quella per la quale intende operare, aventi una superficie, considerando a tal fine anche quelle delle cooperative di consumo, non inferiore al 60% della superficie della nuova unità locale.

Anche nelle aree commerciali sovracomunali precedentemente indicate, per le quali a tal fine si considera la popolazione complessiva dell'area, la concessione di autorizzazioni per grandi iniziative deve avvenire nel rispetto degli specifici vincoli indicati.

Art. 7. Le agevolazioni finanziarie.

Le agevolazioni finanziarie indicate nel Titolo IX della legge 31.10.1991, n. 35 sono erogabili solo a favore delle iniziative che rispettano, per ciascuna

Area programma e per ciascun ramo di attività commerciale, le specifiche indicazioni contenute nel presente piano regionale per il commercio, le determinazioni adottate a livello di Aree programma e le prescrizioni dei piani comunali ed intercomunali.

In particolare, ne beneficiano prioritariamente le attività che si consorziano, dando vita ad un'unica attività, nonché quelle che realizzano interventi per migliorare i parametri di efficienza aziendale indicati dal presente piano.

Art. 8. Interventi a sostegno della commercializzazione dei prodotti della Sardegna.

La Regione può svolgere direttamente interventi a sostegno della commercializzazione per i prodotti della Sardegna che riguardino attività produttive strategiche ai fini dello sviluppo economico regionale, o che siano relative a scambi di rilevante interesse regionale, ovvero che riguardino i prodotti agro-alimentari secondo quanto verrà fissato con decreto dell'Assessore competente in materia di commercio.

Art. 9. Agevolazioni per gruppi di acquisto.

Le agevolazioni di cui all'art. 39 della legge regionale n. 35/1991 sono riconosciute agli istanti, nei limiti dello stanziamento del relativo capitolo di bilancio, nella misura massima del 40%. Qualora non vi sia copertura per tutte le richieste, il contributo viene proporzionalmente ridotto tra tutti gli istanti, purché lo stesso sia non inferiore al 20%; qualora la ripartizione conduca ad una percentuale inferiore, la Giunta regionale provvederà a reintegrare il capitolo di bilancio sino a consentire l'erogazione del contributo nella misura minima del 20%.

Art. 10 Il rilascio di nuove autorizzazioni commerciali.

Il rilascio di nuove autorizzazioni commerciali da parte dei Comuni è subordinato alla avvenuta approvazione del piano commerciale comunale, il quale dovrà uniformarsi alle direttive regionali.

Per quanto riguarda, tuttavia, la disciplina dellr attività commerciali, specie con riferimento a quelle connesse con le attività artigianali, da svolgersi nei centri storici che esercitano una particolare attrazione, anche turistica, e che verranno

specificamente indicati per ciascuna Area programma, il piano commerciale potrà derogare ai parametri stabiliti nel presente piano.

In attesa della predisposizione del piano commerciale, per un periodo, non prorogabile, di sei mesi dalla pubblicazione del presente piano, i Comuni potranno rilasciare eventuali nuove autorizzazioni commerciali, su parere conforme della Commissione comunale per il commercio, nel rispetto dei criteri stabiliti con deliberazione del Consiglio comunale.

Tale deliberazione, tenendo conto della specifica situazione del Comune, fisserà le direttive provvisorie per ciascun ramo di attività commerciale, nel rispetto delle prescrizioni di cui al presente piano; determinerà, altresì, gli eventuali settori merceologici nei quali è invece sospeso il rilascio di nuove autorizzazioni.

Art. 11. Coordinamento tra piano commerciale comunale e piano regolatore.

Il piano commerciale comunale, coordinato con il piano regolatore generale del Comune, fissa i requisiti che quest'ultimo dovrà recepire e che occorrerà rispettare nella programmazione delle nuove zone di espansione. Queste ultime, tra l'altro, dovranno necessariamente prevedere la localizzazione di

strutture commerciali integrate in unità polifunzionali servite da strutture viarie adeguate ed aventi una disponibilità di posto auto secondo i parametri contenuti nella normativa indicata nel presente piano.

I piani di lottizzazione, inoltre, dovranno prevedere, anche ai fini del rilascio delle concessioni edilizie, una equa distribuzione sul territorio di unità locali aventi ad oggetto il commercio di beni di largo e generale consumo.

Art. 12. Zone di parcheggio e di servizio delle UL.

In attuazione delle disposizioni legislative e degli indirizzi del presente piano, i piani comunali dovranno definire, in relazione alle diverse zone del centro abitato, qual è il rapporto che deve sussistere tra la superficie di vendita di ogni unità locale e gli spazi destinati ad aree di parcheggio e di servizio. Tale rapporto potrà essere inferiore per le UL che vengano insediate in zone classificate A e B nel piano urbanistico-commerciale comunale.

Art. 13. Orari di vendita e poteri del Sindaco.

L'orario di vendita, per gli esercizi commerciali, è stabilito dal Sindaco di ogni Comune, nel rispetto delle normative nazionali in materia di orari. Il Sindaco fissa altresì l'orario per i mercati rionali e per le altre forme di attività distributiva nelle aree pubbliche, in modo tale da favorire il più agevole accesso dei consumatori, con particolare riferimento alle esigenze dei turisti, e nel rispetto degli specifici indirizzi adottati dal Consiglio comunale.

Gli orari di vendita devono essere quelli più convenienti per gli utenti e devono tener conto delle prevalenti attività produttive che si svolgono nel Comune; a tal fine, dovrà essere valutata la possibilità di consentire orari continuati e l'apertura anche nelle ore notturne.

Art. 14. Centri di accoglienza nelle strutture portuali ed aeroportuali.

I piani comunali interessati da flussi turistici stagionali possono disciplinare l'insediamento, presso le strutture portuali ed aeroportuali ricadenti nel loro territorio, di centri di accoglienza nei quali, accanto all'insediamento di unità polifunzionali di

servizi, possa aversi la localizzazione di unità locali specializzate nella organizzazione dell'offerta di beni e servizi la cui domanda sia strettamente correlata alle presenze turistiche, anche in deroga ai parametri del presente piano.