

Seduta n. 11 del 18 aprile 2019

Esame della relazione triennale sull'attuazione della LR 29/2015 (Attività commerciali) 2015-2017

Nota istruttoria

La legge regionale 29/2005

La legge regionale 5 dicembre 2005, n. 29 *"Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande"* costituisce un testo unico in materia di commercio, disciplinando la vendita in sede fissa e sulle aree pubbliche, la vendita della stampa quotidiana e periodica, la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e gli interventi di agevolazione contributiva.

La legge è entrata in vigore in un periodo di transizione, caratterizzato dal passaggio da un regime di controllo pubblico sull'iniziativa imprenditoriale nel settore del commercio a quello, successivo, di liberalizzazione dell'iniziativa medesima. Pur anticipando, rispetto alla legislazione statale, scelte di liberalizzazione delle attività commerciali e di snellimento delle procedure, la legge è stata interessata da successive modifiche finalizzate all'adeguamento alla normativa comunitaria e nazionale.

L'entrata in vigore del decreto legislativo 223/2006 (decreto Bersani bis), del decreto 59/2010 (attuazione della direttiva Bolkestein) e di altri decreti statali di recepimento della normativa europea ha comportato una rivisitazione complessiva della normativa regionale, in quanto le norme contenute nei decreti statali costituiscono attuazione di principi comunitari che vincolano la legislazione regionale.

A seguito degli interventi di liberalizzazione l'accesso al mercato di qualunque impresa commerciale può essere condizionato solo dal rispetto delle norme urbanistiche e da una valutazione che attiene la tutela dei lavoratori, della salute, dell'ambiente e dei beni culturali.

Ciò nonostante la LR 29/2005 è stata anche oggetto di disapplicazione sotto alcuni profili, ad esempio per quanto attiene la disciplina degli orari e delle aperture, ed è stata da ultimo interessata da importanti modifiche apportate dalle L.R. 4/2016 e 19/2016.

La relazione all'esame

NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ CONSILIARI DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E DI VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE POLITICHE, IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE ESAMINA I CONTENUTI DELLE RELAZIONI INFORMATIVE PERVENUTE IN ATTUAZIONE DI CLAUSOLE VALUTATIVE E NE RIFERISCE ALL'ASSEMBLEA (art. 138 quinquies, comma 1, lett. d) e comma 5)

L'art. 105 (Clausola valutativa) della LR 29/2005 dispone che la Giunta regionale, con cadenza triennale, informi il Consiglio sull'attuazione della legge, con evidenza dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati sul sistema socio-economico regionale. La relazione, sulla base del monitoraggio effettuato dall'Osservatorio regionale del commercio e di altre indagini e studi eventualmente disposti, deve dare risposta a un'articolata serie di quesiti.

La relazione all'esame concerne il **triennio 2015-2017** ed è la terza che perviene al Consiglio regionale.

Nella scorsa legislatura il Comitato aveva esaminato la documentazione informativa concernente il precedente triennio 2012-2014 e aveva rilevato che le informazioni e i dati riportati, seppur analitici, non rispondevano completamente ai quesiti posti dalla clausola e non sembravano essere stati raccolti ed elaborati a specifici fini di controllo sull'attuazione della legge e di valutazione degli effetti. Ciò è dovuto sicuramente a una normativa complessa e stratificata e soprattutto a una clausola valutativa - eccessivamente articolata e poco adatta a circoscrivere gli obiettivi conoscitivi e a orientare l'analisi in modo efficace – di cui si auspicava una riscrittura più mirata.

La clausola valutativa è stata successivamente modificata dalla LR 19/2016, con una riduzione e semplificazione dei relativi quesiti, e l'attuale relazione risulta quindi maggiormente fruibile.

Contenuti degli strumenti di programmazione adottati e loro stato di attuazione con riguardo all'andamento e sviluppo della rete distributiva e al contenimento dell'impatto territoriale e ambientale dei grandi insediamenti (art. 105, lett. a)

Come viene preliminarmente precisato nella relazione all'esame, già la L.R. 13/2008 aveva rideterminato i criteri di pianificazione commerciale, eliminando limiti numerici, di distanze, di quote di mercato, e incentrando la pianificazione su profili di assetto del territorio, di viabilità, di sicurezza pubblica, oltre che di equilibrio, sempre sotto l'aspetto tipicamente territoriale, delle diverse forme distributive.

La L.R. 15/2012, attuando nell'ordinamento regionale la direttiva Bolkestein 2006/123/CE e il decreto legislativo 59/2010, ha poi abrogato lo strumento del **Piano regionale del commercio**, atto di natura pianificatoria economico – commerciale di equilibrio delle metrature di grandissima distribuzione (oltre i mq. 15.000), non più legittimo alla luce delle innovazioni di derivazione europea.

Tra i contenuti dell'abrogato Piano regionale era prevista anche la fissazione dei limiti minimi delle **quote di mercato** per gli esercizi di vicinato e dei limiti minimi e massimi per la media e grande struttura, che erano determinati come segue: per il settore alimentare limite massimo del 65% per le grandi strutture e limite minimo del 15% per il vicinato; per il settore extra alimentare limite massimo del 60% per le grandi strutture e limite minimo del 20% per il vicinato.

Con le predette modifiche normative si è quindi giunti all'attuale regime, in cui i limiti all'esercizio dell'attività commerciale non possono più essere motivati dall'intento di salvaguardare "quote di mercato", ma dalla necessità di affermare altri valori che abbiano rango pari a quelli della libertà di iniziativa economica (quali la tutela della salute, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia dell'ordine pubblico) e ciò attraverso una pianificazione di carattere essenzialmente territoriale-urbanistico.

In particolare, i **Piani comunali di settore del commercio** devono individuare le aree omogenee destinate all'allocatione delle grandi strutture di vendita, tenendo conto della funzionalità della rete viaria e dell'osservanza dei valori storico – architettonici, culturali, paesaggistici e della tutela della salute. L'attuazione degli insediamenti di strutture di vendita con superficie superiore ai 15.000 mq (PAC o PRPC) è inoltre sottoposta al parere vincolante della Regione.

Nonostante l'eliminazione dei limiti stabiliti per le quote di mercato, la legge attribuisce comunque all'Osservatorio regionale per il commercio il compito di monitorare le superfici degli esercizi, anche al fine di identificare, a fini statistici, i limiti minimi e massimi delle quote di mercato.

La relazione in esame riporta il monitoraggio dei Piani comunali del commercio e i monitoraggi della rete distributiva a livello comunale al 31 dicembre 2017 e a livello provinciale per il triennio 2015-2017 (superfici e numero di licenze).

I dati relativi al monitoraggio della rete distributiva provinciale vengono riassunti di seguito (con la precisazione che i dati relativi al Comune di Trieste non sono stati comunicati e si fermano quindi al 2015).

GDO: SUPERFICIE SUPERIORE A 1.500 MQ
MEDIA STRUTTURA MAGGIORE: TRA 400 E 1500 MQ; MEDIA STRUTTURA MINORE: TRA 250 E 400 MQ
VICINATO: SUPERFICIE FINO A 250 MQ

Gli **esercizi di vicinato** presentano una lieve **diminuzione** (intorno al 1%) sia in termini di consistenza (numero esercizi) che in termini di superficie di vendita:

	Vicinato – N. esercizi					Vicinato - superfici				
	GO	PN	TS	UD	FVG	GO	PN	TS	UD	FVG
2015	1.676	3.380	3.079	6.995	15.130	89.297,52	205.608,52	154.266,85	428.135,45	877.308,34
2016	1.682	3.287	3.057	6.938	14.964	89.520,29	202.849,73	152.637,35	424.570,73	869.578,10
2017	1.669	3.290	3.055	6.928	14.942	89.939,70	203.470,76	152.696,63	422.443,46	868.550,55
Var.	-7	-90	-24	-67	-188	642,18	-2.137,76	-1.570,22	-5.691,99	-8.757,79
Var. %	-0,42%	-2,66%	-0,78%	-0,96%	-1,24%	0,72%	-1,04%	-1,02%	-1,33%	-1,00%

Le **medie strutture di vendita minori** rimangono pressoché stabili:

	Media distribuzione inferiore – N. esercizi					Media distribuzione inferiore – superfici				
	GO	PN	TS	UD	FVG	GO	PN	TS	UD	FVG
2015	99	206	119	409	833	33.215,26	70.917,04	40.641,37	138.560,97	283.334,64
2016	102	204	118	407	831	34.358,93	70.335,42	40.341,37	137.431,42	282.467,14
2017	99	204	120	409	832	33.232,93	70.848,46	41.176,37	138.622,58	283.880,34
Var,	0	-2	1	0	-1	17,67	-68,58	535,00	61,61	545,70
Var. %	0,00%	-0,97%	0,84%	0,00%	-0,12%	0,05%	-0,10%	1,32%	0,04%	0,19%

Le **medie strutture di vendita maggiori** registrano un **aumento** sia nel numero di esercizi (in particolare a GO +8,5%) che nelle superfici di vendita (+2,3%, di cui +11% a GO).

	Media distribuzione superiore – N. esercizi					Media distribuzione superiore – superfici				
	GO	PN	TS	UD	FVG	GO	PN	TS	UD	FVG
2015	59	137	69	243	508	46.850,80	117.336,59	56.111,51	210.536,78	430.835,68
2016	59	133	69	249	510	47.642,04	113.672,51	56.111,51	218.133,04	435.559,10
2017	64	136	69	243	512	51.949,04	118.183,66	56.111,51	214.419,04	440.663,25
Var.	5	-1	0	0	4	5.098,24	847,07	0,00	3.882,26	9.827,57
Var. %	8,47%	-0,73%	0,00%	0,00%	0,79%	10,88%	0,72%	0,00%	1,84%	2,28%

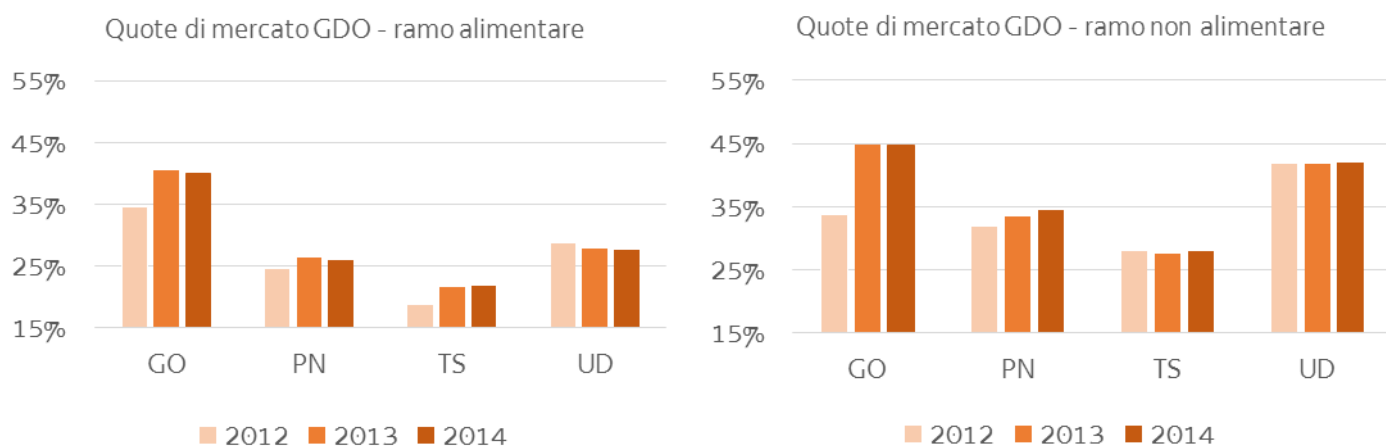
Le **grandi strutture di vendita** registrano una diminuzione nel numero di esercizi (-4 a PN, -2 a UD e +1 a GO) e un aumento del 3,5% nelle superfici.

	GDO – N. esercizi					GDO - superfici				
	GO	PN	TS	UD	FVG	GO	PN	TS	UD	FVG
2015	19	47	19	87	172	130.324,87	200.084,53	106.489,00	502.972,83	939.871,23
2016	20	43	19	87	169	133.548,60	193.028,13	106.489,00	510.258,38	943.324,11
2017	20	43	19	85	167	131.631,33	177.663,13	106.459,00	557.229,38	972.982,84
Var.	1	-4	0	-2	-5	1.306,46	-22.421,40	-30,00	54.256,55	33.111,61
Var. %	5,26%	-8,51%	0,00%	-2,30%	-2,91%	1,00%	-11,21%	-0,03%	10,79%	3,52%

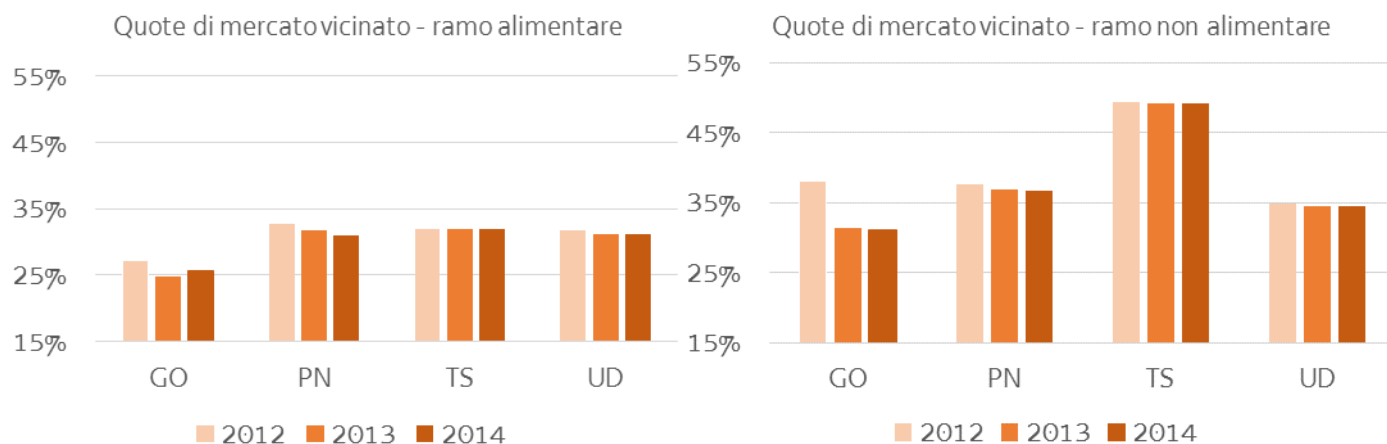
Poiché i dati del Comune di Trieste non sono stati aggiornati, la relazione, a differenza di quelle precedenti, non reca le analisi relative alle **quote di mercato** per il nuovo triennio. Vengono riportate le quote relative al **triennio precedente** (2012-2014), che si rappresentano di seguito.

LE QUOTE DI MERCATO SONO DATE DAL RAPPORTO, RISPETTIVAMENTE, TRA LE SUPERFICI DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE O DEL VICINATO E LE SUPERFICI DI TUTTE LE TIPOLOGIE DI ESERCIZI COMMERCIALI

Le quote per la **grande distribuzione** si mantengono su valori inferiori a quelli un tempo stabiliti dal Piano regionale (65% per il settore alimentare e 60% per quello non alimentare), seppure siano **in ascesa** nel triennio (soprattutto nella provincia di GO, che passa da 34,6% a 40% nel ramo alimentare e da 34% a 45% in quello non alimentare)



Gli **esercizi di vicinato** si pongono al di sopra dei limiti minimi previsti (15% per il settore alimentare e 20% per il non alimentare), ma registrano una diminuzione (essenzialmente nella provincia di GO).



Evoluzione della disciplina in materia di aperture e orari degli esercizi (lett. b)

Il decreto legge 201/2011 cd “Salvitalia” ha liberalizzato le giornate e gli orari di apertura degli esercizi di commercio al dettaglio, determinando una disapplicazione della disciplina a quel tempo prevista dalla LR 29/2005 (fascia oraria massima e chiusure domenicali e festive, a eccezione del mese di dicembre e di ulteriori 25 giornate festive e domenicali).

Con la LR 4/2016 la Regione ha però modificato gli artt. 29, 29 bis e 30 della LR 29/2005, prevedendo la chiusura obbligatoria in 10 specifiche giornate di festività nazionale, fatta eccezione per i comuni classificati come località a prevalente economia turistica.

La LR 4/2016 è stata oggetto di impugnativa governativa alla Corte costituzionale, oltre che di impugnativa al TAR da parte della grande distribuzione.

La sentenza della Consulta n. 98 del 2017 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 29, 29 bis e 30 come modificati dalla LR 4/2016, in quanto la disciplina delle giornate di apertura è ascrivibile alla “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva dello Stato, che ha disposto la liberalizzazione e l’eliminazione di vincoli e prescrizioni.

Scelte effettuate in sede di regolamentazione dell'accesso agli incentivi previsti e preferenze espresse dalle imprese in termini di domanda, con indicazione dei dati quantitativi e qualitativi degli interventi ammessi a finanziamento (lett. c).

A seguito dell’abrogazione, da parte della LR 2/2012, dei finanziamenti agevolati previsti dagli artt. 95, 96 e 98 della LR 29/2005, l’unico canale agevolativo ora operante è quello previsto dall’art. 100.

Fino al 2016 l’intervento consisteva in un **contributo in conto capitale** a favore di microimprese e PMI nella misura massima del 50% della spesa ammissibile, (compresa tra 4.000 e 26.000 euro), differenziato in base alla tipologia di intervento (dal 30% per ammodernamento e acquisto beni mobili sino al 50% per introduzione di sistemi di sicurezza).

Rispetto a una calo registrato nel 2014 (236 domande a fronte delle oltre 500 degli anni precedenti), riprende l'interesse per tale linea contributiva. Nella relazione si precisa che il numero di domande ammesse è elevato rispetto ai conferimenti da parte della Regione perché alla copertura finanziaria delle domande ammesse concorrono significativamente gli avanzi derivanti da rinunce e minori rendicontazioni dell'anno precedente.

Anno	Domande	Contributi richiesti	Domande ammesse	Conferimenti Regione
2015	486	2.199.000	368	498.000
2016	545	2.639.000	329	1.040.000

Con la LR 4/2016 il canale agevolativo è stato **modificato**, estendendo le tipologie di intervento, innalzando le percentuali massime di contributo - differenziate ora dal 50% all'80% della spesa ammissibile a seconda della tipologia d'intervento - e innalzando la spesa massima ammissibile. Per gli investimenti previsti dalla lettera a) (ammodernamento, acquisto arredi, sistemi di sicurezza, ecc.), che costituiscono l'85% delle domande, la spesa ammissibile va da 5.000 a 75.000 euro. La misura è gestita dal Centro di assistenza tecnica alle imprese del terziario (CATT FVG), operativo dal 1° gennaio 2017.

Nel **2017** sono pervenute 45 domande valide per spese correnti e 1.440 per investimenti, con un notevole apprezzamento da parte delle imprese.

Le domande di incentivo a fronte di spese correnti sono state tutte coperte (40, a seguito di 5 rinunce), per un finanziamento complessivo di € 226.000.

Le domande accolte a sostegno di investimenti sono state 361, per un finanziamento complessivo di € 7.385.933. Il numero relativamente modesto di domande finanziate è dovuto all'innalzamento della spesa massima ammissibile e all'applicazione delle percentuali massime di contributo.

Altri quesiti della clausola valutativa

Per quanto riguarda i quesiti previsti dalle **lettere d)** (*incentivi erogati e servizi prestati alle imprese e rispettiva incidenza sulla competitività e stabilizzazione dell'attività commerciale, con riferimento al saldo fra entrate e uscite dal mercato, avuto riguardo alla tipologia e alla dimensione delle imprese beneficiarie*) **ed e)** (*criticità eventualmente emerse in fase di attuazione degli interventi, tenuto conto degli orientamenti espressi dagli operatori del settore, dai lavoratori e dai consumatori*) della clausola valutativa, la relazione si limita a rimandare ai punti precedenti.

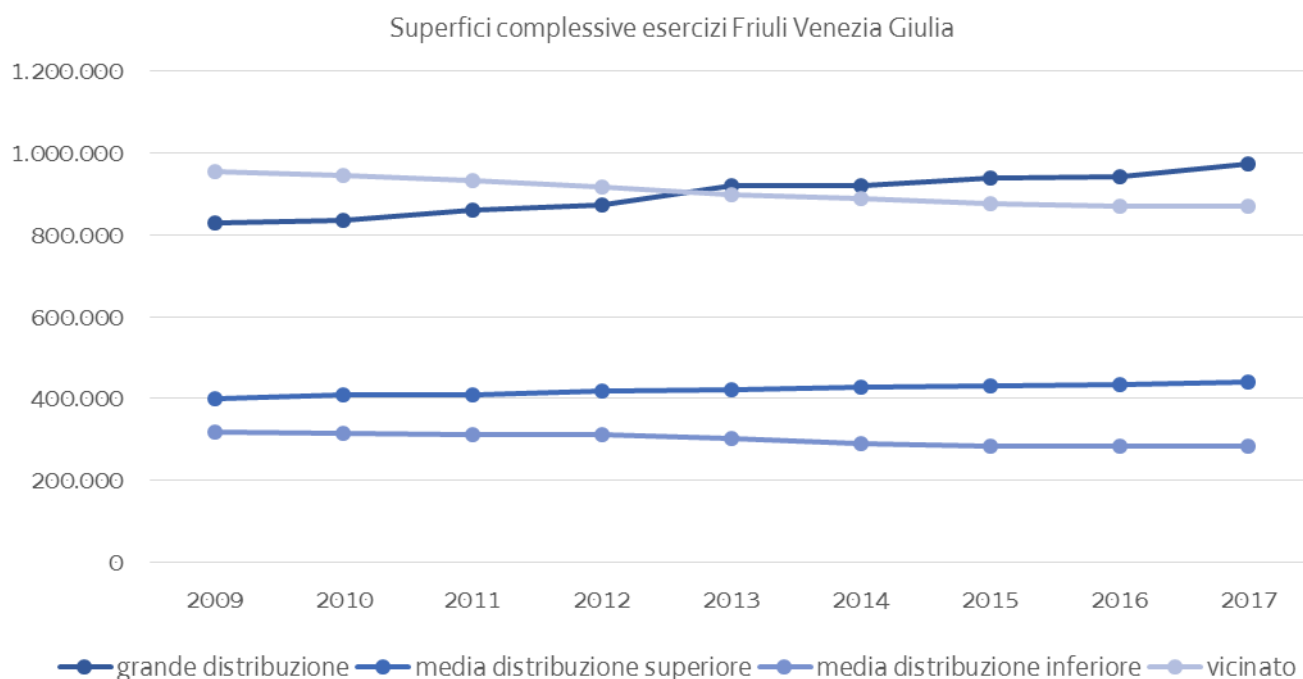
La relazione fornisce invece alcune informazioni relative al quesito - ora abrogato dalla modifica della clausola valutativa - concernente "gli interventi di riqualificazione dei centri storici e urbani e le iniziative di tutela degli esercizi di vicinato", riferendo che sono proseguite le operazioni, iniziate nell'agosto 2006, di censimento dei locali storici della regione (art. 87 LR 29/2005).

Nel triennio 2015-2017 ulteriori 14 esercizi hanno avuto il riconoscimento di "locale storico", raggiungendo così il numero complessivo di 409 dall'entrata in vigore della legge. I locali storici possono beneficiare di un contributo regionale per interventi di tutela e valorizzazione (art. 89), ma nel triennio non sono stati liquidati contributi.

Appendice – raffronto dei dati (superfici e quote di mercato) con quelli contenuti nelle relazioni precedenti

Poiché la relazione all'esame è la terza pervenuta al Consiglio regionale, è possibile raffrontarne i dati con quelli contenuti nei documenti precedenti, concernenti i trienni 2009-2011 e 2012-2014.

Per quanto concerne le **superfici degli esercizi**, dal 2009 al 2017 si registra l'aumento delle superfici della grande distribuzione (+17,5%) e della media distribuzione superiore (+10,3%) e una diminuzione delle superfici della media distribuzione inferiore (-10,6%) e del vicinato (-9%).



Raffronto relazioni trienni 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017 – i dati del Comune di Trieste si fermano al 2015

Tali variazioni riguardano tutte le province, ma sono percentualmente più rilevanti in quella di Gorizia (+34% superfici grandi strutture e +28% medie strutture maggiori; - 19% medie strutture minori e -14,6% vicinato).

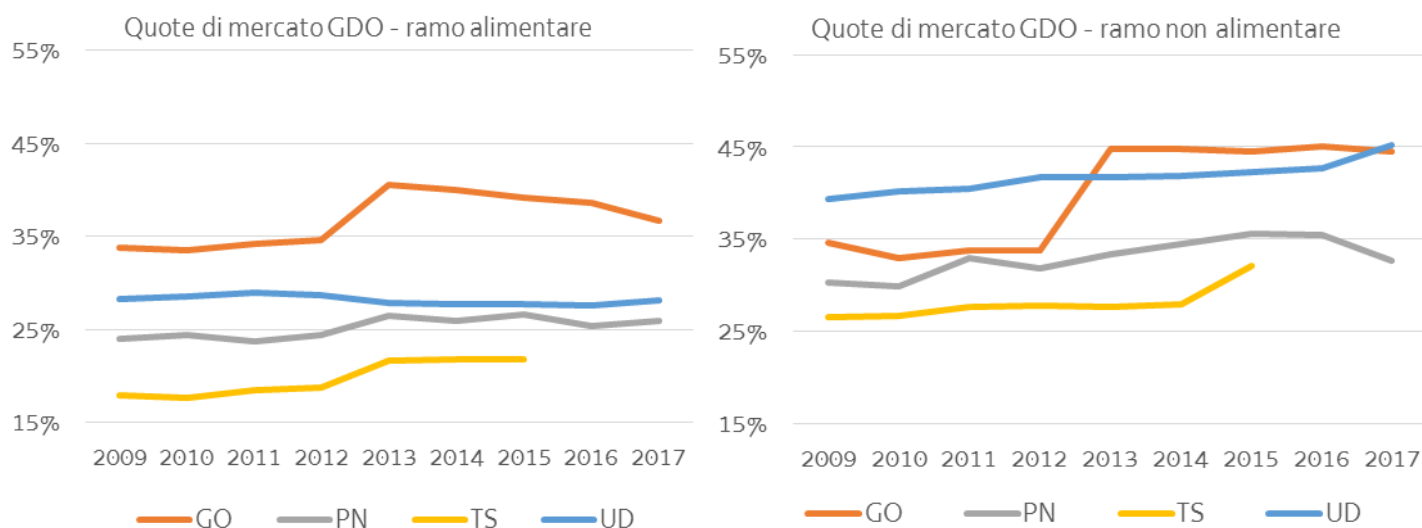
Gli andamenti del **numero di esercizi** sono analoghi a quelli delle superfici, a eccezione della grande distribuzione.

In particolare si registra in tutte le province una diminuzione del numero di esercizi di vicinato (in totale -879 esercizi, pari al 5,6%) e della media distribuzione inferiore (-83 esercizi, pari al 9%).

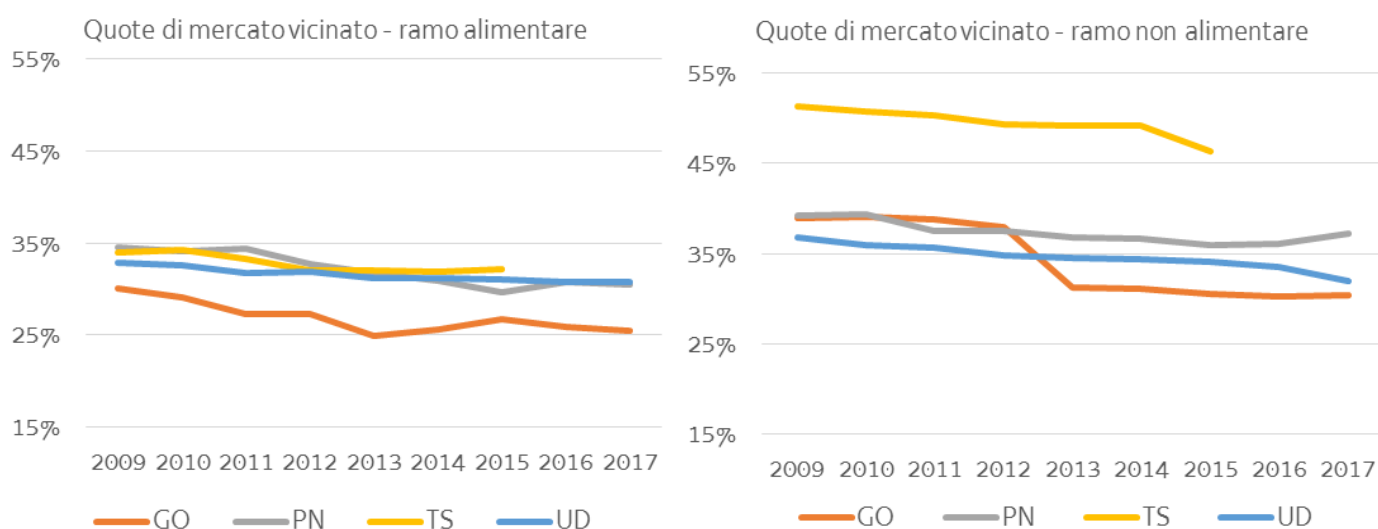
Parallelamente alle superfici, aumenta in tutte le province anche il numero di esercizi della media distribuzione superiore (in totale +36 unità, pari al 7,6%).

La grande distribuzione vede invece una diminuzione del numero di esercizi nelle province di Udine (-8 esercizi) e di Gorizia (-1) - pur a fronte di un aumento delle superfici (dovuto principalmente ad ampliamenti delle strutture di vendita) - e un lieve aumento a Pordenone (+1) e a Trieste (+2), con un saldo complessivo regionale di 6 esercizi in meno.

Andando a calcolare le **quote di mercato** per il triennio 2015-2017 (pur se non riportate nella relazione) e raffrontandole a quelle dei trienni precedenti, si può rilevare che le quote per la **grande distribuzione** si mantengono su valori inferiori a quelli un tempo stabiliti dal Piano regionale (65% per il settore alimentare e 60% per quello non alimentare), seppure siano in tendenziale ascesa nel periodo (i valori massimi sono registrati dalla Provincia di Gorizia nel ramo non alimentare che, a partire dal 2013, si attesta intorno al 45%, mentre registra una diminuzione nell'ultimo triennio nel ramo alimentare).



Gli **esercizi di vicinato** si pongono al di sopra dei limiti minimi previsti (15% per il settore alimentare e 20% per quello non alimentare), ma registrano comunque una diminuzione nel periodo in tutte le province.



Raffronto relazioni trienni 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017 – i dati del Comune di Trieste si fermano al 2015

Si può comunque sottolineare come nelle province di Trieste e Pordenone le quote di mercato per la grande distribuzione si siano mantenute sempre **inferiori a quelle di vicinato**.