

Seduta n. 36 del 22 luglio 2021

Esame della relazione triennale sull'attuazione della LR 29/2005 (Attività commerciali) 2018-2020

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. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 <<Disciplina organica del turismo>>”* 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.

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 legge 223/2006 (decreto Bersani bis), del decreto legislativo 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.

Anche la disciplina degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali è stata oggetto di successive modifiche e di pronunce giurisprudenziali, a seguito della liberalizzazione operata dal decreto legge 201/2011 cd *“Salvitalia”*.

La relazione all'esame

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 2018-2020** ed è la quarta che perviene al Consiglio regionale. Le precedenti relazioni sono state oggetto di esame da parte del Comitato LCV, che aveva segnalato l'opportunità di una riscrittura della clausola valutativa, considerata eccessivamente articolata e poco adatta a circoscrivere gli obiettivi conoscitivi e a orientare l'analisi in modo efficace. La clausola valutativa è stata successivamente modificata, con una riduzione e semplificazione dei relativi quesiti.

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 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.

Gli strumenti di pianificazione urbanistico – commerciale ai fini dell'insediamento delle grandi strutture di vendita (superficie superiore a mq 1.500) sono attualmente i **Piani comunali di settore del commercio**, la cui disciplina è stata riformata dalla LR 19/2016. I Piani devono individuare le aree omogenee destinate all'allocazione delle grandi strutture di vendita, non più sulla base di criteri di equilibrio commerciale, ma alla luce di un'analisi complessiva dell'assetto territoriale (tenendo conto della funzionalità della rete viaria e dell'osservanza dei valori storico – architettonici, culturali, paesaggistici e della tutela della salute).

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.

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 riporta il monitoraggio dei Piani comunali del commercio e i monitoraggi della rete distributiva a livello comunale al 31 dicembre 2020 e a livello provinciale per il triennio 2018-2020. I dati relativi alla **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 al 2015 mentre quelli relativi al comune di Pordenone si fermano al terzo trimestre 2019.

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** sia in termini di numero di esercizi (-1,99%) che di superfici di vendita (-2,49%):

	Vicinato - N. esercizi					Vicinato - superfici				
	2018	2019	2020	Var.	Var. %	2018	2019	2020	Var.	Var. %
GO	1.651	1.605	1.580	-71	-4,30%	88.752,61	86.677,60	85.390,29	-3.362,32	-3,79%
PN	3.252	3.214	3.168	-84	-2,58%	201.508,38	197.497,43	194.334,56	-7.173,82	-3,56%
TS	3.049	3.038	3.039	-10	-0,33%	152.439,89	151.719,22	151.822,53	-617,36	-0,40%
UD	7.007	6.908	6.875	-132	-1,88%	423.281,38	416.390,35	412.885,45	-10.395,93	-2,46%
FVG	14.959	14.765	14.662	-297	-1,99%	865.982,26	852.284,60	844.432,83	-21.549,43	-2,49%

Anche le **medie strutture di vendita** registrano una **diminuzione** sia in termini di consistenza che di superfici di vendita (rispettivamente -2% e -1% circa):

	Media distribuzione minore - N. esercizi					Media distribuzione minore - superfici				
	2018	2019	2020	Var.	Var. %	2018	2019	2020	Var.	Var. %
GO	100	97	95	-5	-5,00%	33.730,82	32.901,66	32.216,96	-1.513,86	-4,49%
PN	201	202	201	0	0,00%	69.815,06	70.095,99	69.621,99	-193,07	-0,28%
TS	119	116	115	-4	-3,36%	40.816,37	39.667,37	39.267,37	-1.549,00	-3,80%
UD	406	402	403	-3	-0,74%	136.015,12	134.546,52	134.665,93	-1.349,19	-0,99%
FVG	826	817	814	-12	-1,45%	280.377,37	277.211,54	275.772,25	-4.605,12	-1,64%

	Media distribuzione maggiore - N. esercizi					Media distribuzione maggiore - superfici				
	2018	2019	2020	Var.	Var. %	2018	2019	2020	Var.	Var. %
GO	63	61	60	-3	-4,76%	51.699,04	49.924,74	48.701,74	-2.997,30	-5,80%
PN	141	139	132	-9	-6,38%	123.056,59	122.407,71	117.722,41	-5.334,18	-4,33%
TS	69	69	69	0	0,00%	56.111,51	56.111,51	56.111,51	0,00	0,00%
UD	251	251	249	-2	-0,80%	218.367,62	220.373,96	222.421,01	4.053,39	1,86%
FVG	524	520	510	-14	-2,67%	449.234,76	448.817,92	444.956,67	-4.278,09	-0,95%

Le **grandi strutture di vendita** vedono invece un **aumento** sia in termini di numeri di esercizi (+1,76%) che di superfici di vendita (+2,98):

	GDO - N. esercizi					GDO - superfici				
	2018	2019	2020	Var.	Var. %	2018	2019	2020	Var.	Var. %
GO	19	19	20	1	5,26%	134.311,89	134.291,89	136.859,89	2.548,00	1,90%
PN	46	45	45	-1	-2,17%	196.723,13	195.057,13	194.245,13	-2.478,00	-1,26%
TS	19	19	19	0	0,00%	106.459,00	106.489,00	106.489,00	30,00	0,03%
UD	86	91	89	3	3,49%	550.242,38	581.880,31	579.553,69	29.311,31	5,33%
FVG	170	174	173	3	1,76%	987.736,40	1.017.718,33	1.017.147,71	29.411,31	2,98%

Considerato il mancato aggiornamento dei dati relativi al Comune di Trieste, la relazione non reca le analisi relative alle quote di mercato per il nuovo triennio, dando atto dell'ultima rilevazione disponibile relativa al triennio 2012-2014. Vengono riportati il monitoraggio della grande distribuzione e i **dati in sintesi relativi all'ambito regionale al 31 dicembre 2020**, da cui emerge che la **superficie** degli **esercizi di vicinato** pesa per il **33%** del totale, quella per le **medie strutture** per il **28%** e per le **grandi strutture** per il **39%**. Dal punto di vista **numerico** gli esercizi di **vicinato** costituiscono il **91% del totale**, le **medie strutture l'8%** e le **grandi strutture l'1%** circa.

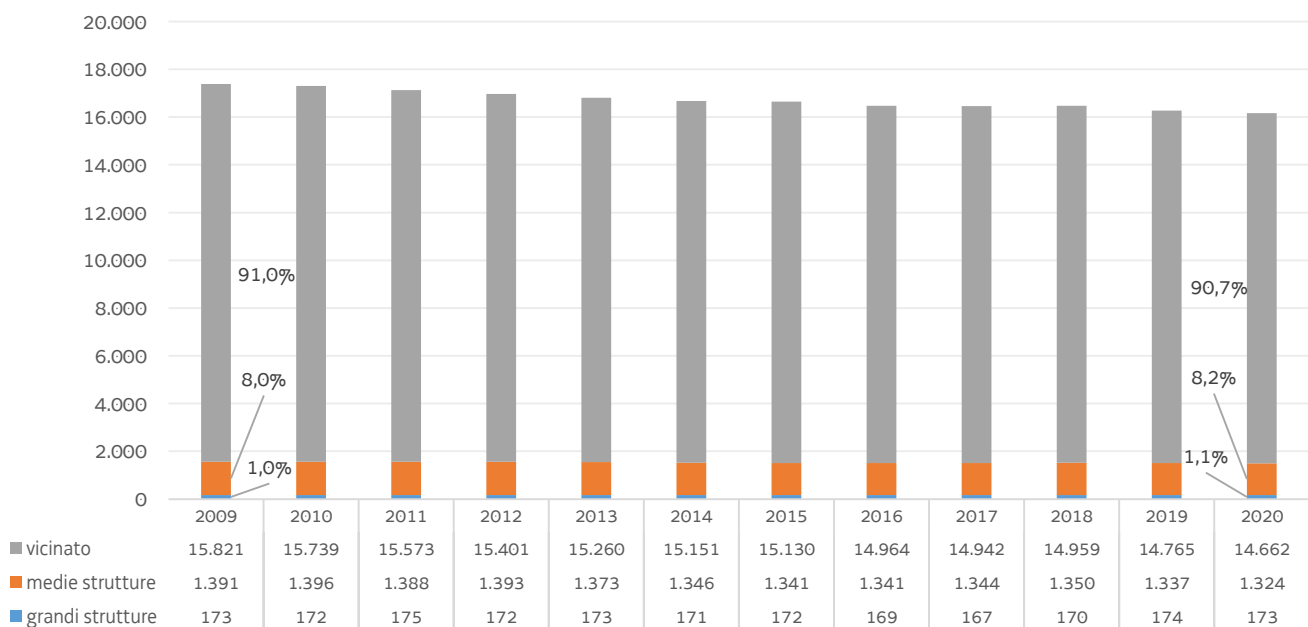
Raffronto con le relazioni precedenti

Poiché la relazione all'esame è la quarta pervenuta al Consiglio regionale, è possibile **raffrontarne i dati con quelli concernenti i precedenti trienni**, in modo da analizzare l'andamento per tutto il **periodo 2009 – 2020**.

Per quanto riguarda il **numero** degli esercizi, il **vicinato diminuisce** di 1.159 unità (**-7,3%**), di cui 383 nella provincia di UD e 274 nella provincia di GO, che ha la maggior variazione percentuale (-15%). Diminuisce anche il numero delle **medie strutture**, che registra 67 esercizi in meno (**-4,8%**). Rimane stabile il numero complessivo delle **grandi strutture**, che registra una diminuzione a UD (-4) e GO (-1) a fronte di un aumento a TS (+2) e PN (+3).

Il peso delle tre categorie rimane stabile: come riportato sopra, gli esercizi di vicinato costituiscono il 91% del totale, le medie strutture l'8% e le grandi strutture l'1% circa.

FVG - N. esercizi

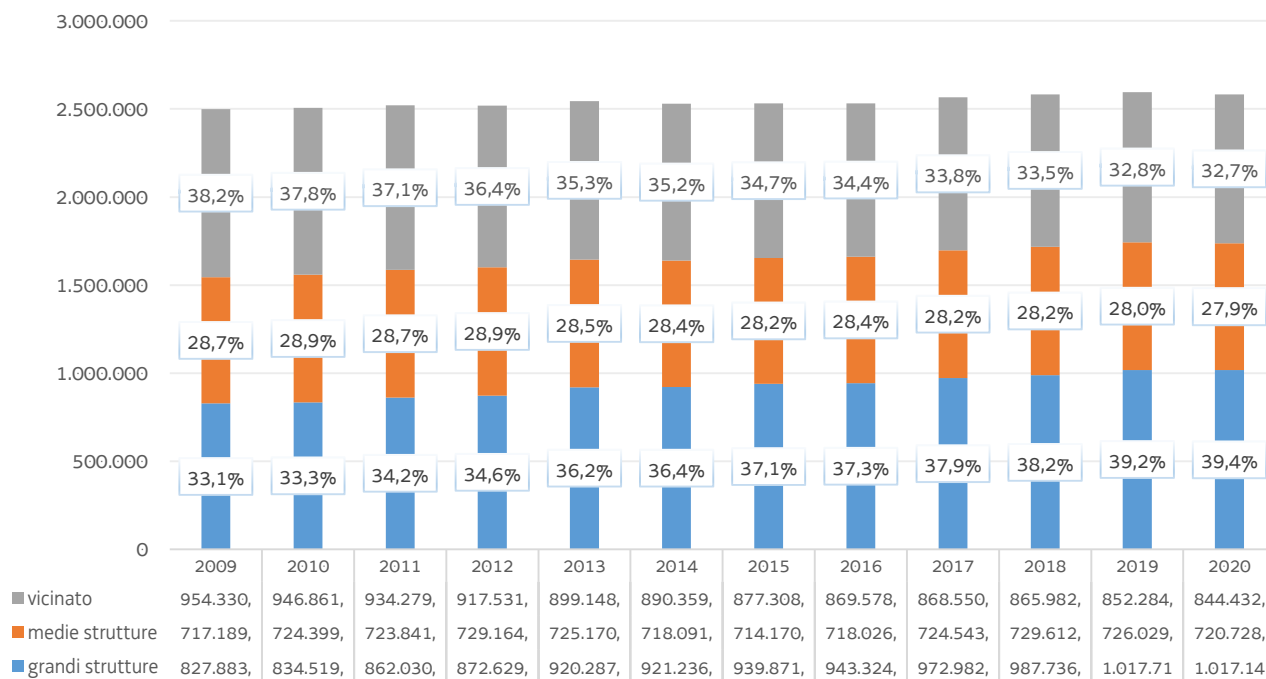


Dati: relazioni Giunta 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017; 2018-2020 (i dati del Comune di TS si fermano al 2015, quelli del Comune di PN al III trimestre 2019)

Per quanto concerne le **superfici** degli esercizi, **diminuiscono** quelle del **vicinato (-11,5%)**, in particolar modo nella provincia di GO (-19%). Rimangono pressoché **stabili** le superfici delle **medie strutture** di vendita (+0,5%), mentre **umentano** le superfici delle **grandi strutture (+23%)**, in modo rilevante nella provincia di GO (+39%) e nella misura inferiore in quella di PN (+14,5%).

Varia in questo caso anche il peso delle singole categorie sul totale, col **vicinato** che **scende dal 38 al 32,7%** del totale e la **grande distribuzione** che **sale dal 33% al 39,4%**.

FVG - superfici (in mq)



Dati: relazioni Giunta 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017; 2018-2020 (i dati del Comune di TS si fermano al 2015, quelli del Comune di PN al III trimestre 2019)

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

La relazione riporta gli aggiornamenti relativi alla disciplina in materia, riferendo che le modifiche introdotte con le LR 4/2016 e 19/2016 (che prevedevano la chiusura obbligatoria in 10 specifiche giornate di festività nazionale, fatta eccezione per i comuni classificati come località a prevalente economia turistica) sono state dichiarate illegittime dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 98 del 2017. La Consulta ha ribadito che la disciplina delle giornate di apertura è ascrivibile alla "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva dello Stato, che con il decreto legge 201/2011 cd "Salvitalia" ha disposto la liberalizzazione e l'eliminazione di vincoli e prescrizioni.

La relazione dà inoltre conto delle segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e del disegno di legge giacente in Parlamento, volto a porre dei paletti alla liberalizzazione di giornate e orari di apertura, con la finalità di tutelare i piccoli esercizi commerciali.

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. d).

A seguito dell'abrogazione, da parte della LR 2/2012, dei finanziamenti agevolati previsti dagli artt. 95, 96 e 98 della LR 29/2005, gli unici canali agevolativi ora operanti sono quelli previsti dagli artt. 100 e 100 bis.

Il canale previsto dall'art. 101 bis non è ancora stato attuato.

I contributi per lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese commerciali, turistiche e di servizio (art. 100) prevedono delle percentuali massime di contributo differenziate dal 50% all'80% della spesa ammissibile a seconda della tipologia d'intervento e i limiti minimi e massimi della spesa ammissibile sono differenziati a seconda della tipologia d'intervento. Per gli investimenti previsti dalla lettera a) (ammodernamento, acquisto arredi, sistemi di sicurezza, ecc.), che costituiscono circa il 90% 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.

Le domande presentate nel 2017 sono state 1.485, di cui 45 per spese correnti e 1.440 per investimenti. La maggior pubblicizzazione della misura, l'ampliamento degli interventi finanziabili e l'innalzamento della spesa massima ammissibile hanno determinato un aumento dell'interesse per la misura (le domande erano state 486 nel 2015 e 545 nel 2016). I contributi concessi sono stati 40 per le spese correnti per complessivi € 204.314,64 e 451 per spese d'investimento per complessivi € 9.065.933,46.

Il canale contributivo è stato riaperto nel 2019 con una limitazione delle tipologie d'intervento. Le domande presentate sono state 587, di cui 13 per spese correnti e 574 per spese d'investimento. I contributi concessi sono 117 di cui 11 per spese correnti (per complessivi € 79.220,2) e 106 per spese d'investimento (per complessivi € 2.800.000), cui si aggiungono altri 292 contributi concedibili grazie a ulteriori conferimenti della Regione e all'utilizzo delle somme non usate nel 2018.

Altri quesiti della clausola valutativa

Per quanto riguarda i quesiti previsti dalle **lettere e)** (*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 h)** (*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 rimanda ai punti precedenti.