

N. LR 29/2005 - V

RELAZIONI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE

(Relatori **Lirutti** e **Pozzo**)

sulla

**RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA 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>>)
RIFERITA AL TRIENNIO 2021-2023**

(ai sensi della clausola valutativa di cui all'articolo 105 della legge regionale 5 dicembre 2005, n. 29)

Presentata dalla Giunta regionale il 25 luglio 2024

Illustrissimo signor Presidente,

Pregiatissimi Assessori e colleghi Consiglieri,

la presente nota per dare conto del lavoro di analisi compiuto dal Comitato per la Legislazione e la Valutazione nella seduta di mercoledì 9 ottobre 2024, durante la quale è stata discussa la RELAZIONE INFORMATIVA RELATIVA ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA DELLA LEGGE REGIONALE N. 29/2005 (NORMATIVA ORGANICA IN MATERIA DI ATTIVITÀ COMMERCIALI E DI SOMMISITRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE. MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 16 GENNAIO 2002, N. 2 <DISCIPLINA ORGANICA DEL TURISMO >) RIFERITA AL TRIENNIO 2021-2023.

1. Contenuti della Clausola valutativa L.R. N. 29/2005

La relazione in parola è predisposta in attuazione di quanto disposto dall'art. 105 della richiamata legge regionale n. 29/2005 che prevede che la Giunta regionale, con cadenza triennale, **informi il Consiglio sull'attuazione della legge dando 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 altri studi disposti, concerne il triennio 2021 – 2023, è la quinta approntata dagli uffici e si riferisce, così come previsto dalla norma, in particolare:

- a) ai contenuti degli **strumenti di programmazione adottati** e al loro **stato di attuazione** con riguardo all'andamento e allo sviluppo della rete distributiva e al contenimento dell'impatto territoriale e ambientale dei grandi insediamenti (art. 105, comma 2, lettera a);
- b) alle scelte effettuate in sede di **regolamentazione dell'accesso agli incentivi previsti** e alle **preferenze espresse dalle imprese** in termini di domanda, con indicazione dei dati quantitativi e qualitativi degli interventi ammessi a finanziamento (art. 105, comma 2, lettera d);
- c) agli **incentivi erogati e ai servizi prestati alle imprese** e alla rispettiva **incidenza sulla competitività e stabilizzazione dell'attività commerciale**, con riferimento al saldo fra entrate ed uscite dal mercato, avuto riguardo alla tipologia ed alla dimensione delle imprese beneficiarie (art. 105, coma 2, lettera e);
- d) alle **criticità eventualmente emerse in fase di attuazione degli interventi**, tenuto conto degli orientamenti espressi dagli operatori del settore, dai lavoratori e dai consumatori (art. 105, comma 2, lettera h).

2. Ambiti di valutazione

2.1 Evoluzione normativa e strumenti di programmazione

La Relazione illustra innanzitutto, sotto il profilo giuridico, l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in materia di commercio, analizzando lo sviluppo del settore della grande distribuzione nei tre anni.

La **legge regionale n. 29/2005** costituisce un testo unico in materia di commercio che ha anticipato scelte successivamente adottate dal legislatore nazionale ed europeo in tema di semplificazioni e liberalizzazioni. Negli anni è stata oggetto di aggiornamenti normativi e da ultimo, nel 2023, (L.R. N. 5/23, MODIFICHE ALLA 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") è stata al centro di una parziale rimodulazione volta ad adeguare la rete commerciale regionale alla rapida evoluzione del settore. Le modifiche apportate hanno comportato un taglio di circa 10 mila atti burocratici ormai obsoleti, in un'ottica di semplificazione, di riduzione dei termini procedurali e di riordino attraverso l'abrogazione di disposizioni non più attuali.

Ricostruendo l'evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta negli anni, la Relazione dà evidenza che gli strumenti di pianificazione urbanistico – commerciale ai fini dell'insediamento delle grandi strutture di vendita sono attualmente i **Piani comunali di settore del commercio** cui è demandata l'individuazione delle aree omogenee destinate all'allocatione delle grandi strutture di vendita, non più sulla base di **criteri di equilibrio commerciale**, ma alla luce di un'analisi complessiva dell'assetto territoriale nel rispetto degli **interessi generali costituzionalmente garantiti**. L'equilibrio sul territorio delle diverse tipologie distributive è finalizzato, anche e soprattutto, alla tutela del cittadino-consumatore, uno dei motivi imperativi di cui alla direttiva *Bolkenstein* e tale esigenza si basa sulla considerazione che i presupposti di natura economica non possano costituire ragioni di interesse generale idonee a giustificare limitazioni di libertà fondamentali garantite dal trattato dell'Unione europea.

La Relazione è implementata con le informazioni fornite dalle Camere di Commercio che consentono una riflessione sui **dati di flusso** (nuove iscrizioni e cessazioni) e sui **dati di stock** (registrazioni e attivazioni), in particolare sul "Codice Ateco G". Tale tipologia di informazione non è rintracciabile nella banca dati dell'Osservatorio regionale del commercio e risulta pertanto utile a fini di indagine statistica volta a definire l'orientamento delle scelte imprenditoriali e a valutare la maggiore dinamicità o criticità di un determinato settore economico.

2.2 Accesso ed erogazione degli incentivi e loro incidenza sulla competitività e stabilizzazione dell'attività commerciale

La Relazione prosegue illustrando analiticamente gli interventi riferiti agli incentivi per lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, dove è attualmente operante il canale agevolativo previsto dall'articolo 100 della legge regionale n. 29/2005 che disciplina i contributi per lo sviluppo del commercio elettronico, la certificazione di qualità, l'ammmodernamento di immobili e impianti, l'acquisto di beni strumentali e l'introduzione di sistemi di sicurezza, nonché gli incentivi erogati e i servizi prestati alle imprese, e l'incidenza sulla competitività e stabilizzazione dell'attività commerciale.

La linea contributiva di cui al precitato articolo, frutto di concertazione con il CATT (Centro di Assistenza Tecnica alle Imprese del Terziario) delegatario delle funzioni amministrative, prevede la concessione a favore delle micro, piccole e medie imprese commerciali, turistiche e di servizio di contributi in conto capitale in misura variabile dal 10% al 45% della spesa ammissibile a seconda della tipologia d'intervento. La spesa ammissibile per gli interventi più richiesti, ossia lavori di ammodernamento, acquisto di attrezzature e arredi e sistemi di sicurezza, è compresa tra 5.000 e 75.000 euro.

In relazione al bando 2023 sono state presentate 1032 domande con una richiesta di contributi complessiva pari € 17.422.760; le risorse messe a disposizione nel medesimo anno ammontano a € 7.200.000, cui vanno sommate le economie dei bandi precedenti.

In esito al bando 2021 sono pervenute 1328 domande di cui 1262 ammissibili, a fronte di risorse pari a € 17.933.000 (risorse stanziare negli esercizi 2021-2022-2023) cui vanno sommate le economie dei bandi precedenti; i contributi concessi sono 778 per un totale di euro 19.396.226.

2.3 Monitoraggio degli strumenti di programmazione e andamento della rete distributiva

In riferimento al monitoraggio relativo agli strumenti di programmazione commerciale e all'andamento e sviluppo della rete distributiva, la Relazione all'esame riporta, innanzitutto, i monitoraggi dei Piani comunali del commercio, che si presentano come efficaci e puntuali strumenti di programmazione adottati dai comuni con l'eccezione di 14 comuni che, pur ospitando sul proprio territorio esercizi di grande struttura, non hanno provveduto al 31.12.2023 all'approvazione dei Piani di settore in relazione al fatto che le autorizzazioni dagli stessi rilasciate erano antecedenti all'entrata in vigore della legge regionale n. 29/2005. Riporta la Relazione, altresì, i monitoraggi della rete distributiva a livello comunale

al 31 dicembre 2023; a livello provinciale per il triennio 2021 – 2023; a livello della grande distribuzione e l'analisi dei flussi commerciali della Regione FVG.

Nel territorio regionale, avuto riguardo al monitoraggio della rete distributiva riferita al commercio al dettaglio, al 31 dicembre 2023, erano attive complessivamente 15.964 imprese: 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.

Il totale della superficie di vendita in regione è pari a 2.599.479 mq: la superficie degli esercizi di vicinato pesa per il 32% del totale, quella per le medie strutture per il 29% e per le grandi strutture per il 39%.

Dalla lettura dei dati, si evidenzia, in particolare, che:

- gli esercizi di vicinato, nel triennio 2021-2023, presentano una lieve diminuzione sia in termini di numero di esercizi (-0,81%) che di superfici di vendita (-0,90%); tale diminuzione, decisamente contenuta, è stata oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale che ha attivato le misure contributive per il vicinato di cui alla legge regionale n. 3/2021.
- le medie strutture di vendita registrano un lieve aumento sia in termini numerici di esercizi che di superfici di vendita (rispettivamente +1% circa e +2% circa);
- le grandi strutture di vendita registrano un aumento sia in termini di numeri di esercizi (+4%) che di superfici di vendita (+2,43%);
- nel territorio regionale, avuto riguardo al monitoraggio della rete distributiva riferita al commercio al dettaglio, al 31 dicembre 2023, sono attive complessivamente 15.964 imprese: 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;
- il totale della superficie di vendita in Regione è pari a 2.599.479 mq: la superficie degli esercizi di vicinato pesa per il 32% del totale, quella per le medie strutture per il 29% e per le grandi strutture per il 39%.

Dalla fotografia rappresentata dalla Relazione emerge che le realtà commerciali di minor dimensione, frequentemente a gestione familiare, hanno comunque mantenuto la loro valenza anche grazie al sostegno dei servizi di prossimità offerti dagli esercizi commerciali, con i quali la Regione supporta le realtà locali di minor dimensione ma connaturate al nostro tessuto sociale.

3. Conclusioni

L'attenta lettura della Relazione, l'intervento dell'assessore Bini che ha illustrato e commentato le parti significative, l'ampia discussione che ne è seguita ci permette di evidenziare i seguenti aspetti:

- a) **la LR n. 29/2005 riconferma il suo valore innanzitutto per il fatto che si palesa quale disciplina organica e aggiornata** che consente di fornire una visione ampia, strutturata e puntuale in un settore oggetto di una forte strategia di rilancio da parte della Regione FVG sia a suo tempo con la legge regionale N. 3/2021, DISPOSIZIONI PER LA MODERNIZZAZIONE, LA CRESCITA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE VERSO UNA NUOVA ECONOMIA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA (SVILUPPOIMPRESA) e sia, come anticipato dall'Assessore, con la prevista predisposizione di un nuovo testo unico che riassumerà le abbondanti e complesse norme vigenti e che comprenderà anche il tema del turismo, essendo le due tematiche intrinsecamente collegate;
- b) **l'entità degli investimenti che l'Amministrazione Fedriga ha messo a disposizione degli strumenti previsti per incentivare le imprese è stata significativa**, anche considerato che,

dati alla mano, nessuna amministrazione ha investito con più convinzione e consistenza per il rilancio del commercio;

- c) **la rete distributiva regionale segnala un aumento delle medie e grandi strutture di vendita e una sostanziale tenuta degli esercizi di prossimità, il cui valore è stato unanimemente riconosciuto.** E, proprio nella convinzione che siano presidi fondamentali, soprattutto nei piccoli centri ma anche nelle città, a servizio delle categorie deboli, formidabili strumenti di integrazione e socialità del tessuto comunitario, la Regione FVG ha dedicato ad essi particolare sostegno che ha garantito in un quadro complessivamente critico per una molteplicità di fattori, la loro tenuta. Il bando dedicato agli esercizi di vicinato ha permesso, infatti, di dare sollievo ad oltre mille imprese che hanno fatto domanda per un impegno di 2,5 milioni di euro.
- d) Il forte sostegno garantito dall'Amministrazione Fedriga agli **esercizi di vicinato**, riconosce fattivamente, come sopra descritto, il significato di queste realtà, e pone le basi per ulteriori riflessioni finalizzate sia ad aumentare la consapevolezza da parte dei cittadini e delle comunità sul valore della "prossimità" sia a tenere attenta e forte l'attenzione su esse da parte della pubblica amministrazione, degli enti locali e del mondo dell'impresa per ogni possibile ulteriore iniziativa di tutela e consolidamento. Non va trascurato, ulteriormente, quanto sarà possibile fare per **sostenere i giovani** che si impegnano in questo settore (spesso gli eredi dei piccoli esercizi commerciali abbandonano l'azienda di famiglia per dedicarsi a professioni ritenute di maggior interesse e gratificazione economica) in forme da valutare, incentivare e sostenere. Altro importante tema è quello dell'**e-commerce** che, tuttavia, esula dal perimetro di questo documento salvo segnalare, per i negozi di prossimità, l'efficacia delle misure di semplificazione introdotte dalla Regione FVG, al fine di favorire, anche per queste realtà, l'*e-commerce* rivelatosi strategico nel tempo della pandemia e confermato, nel tempo, straordinario ed efficace strumento di crescita e di sviluppo anche per gli esercizi di prossimità o di piccole e medie dimensioni.

In conclusione, per quanto ci riguarda, la valutazione dei contenuti della Relazione è estremamente positiva e dimostra una **sostanziale tenuta del settore in Friuli Venezia Giulia**, questione che ci rende soddisfatti anche considerando il quadro complessivo del settore in Italia e le gravi criticità che impegnano molte regioni del nostro Paese. Una tenuta che, nei fatti, ha un forte nesso con la crescita che il turismo registra nella nostra Regione favorendo, in modo efficace e consistente, tutto il settore del commercio. Anche per questo, la prevista presentazione del disegno di legge finalizzato a riconsiderare congiuntamente i settori del commercio e del turismo, il nuovo strumento dei Distretti del commercio introdotti con la richiamata legge regionale "Sviluppoimpresa", insieme con quanto evidenziato nella Relazione, saranno certamente un'ulteriore occasione di consolidamento e sviluppo del commercio nella nostra Regione.

LIRUTTI

Relazione presentata alla Presidenza il 23 ottobre 2024

Egregio Presidente, Gentili Consigliere e Consiglieri,

Nella Relazione informativa relativa alla Clausola valutativa della Legge regionale n. 29/2005 (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>>) riferita al triennio 2021-2023, trasmessa dall'Assessore regionale alle Attività produttive, si dice (pag. 128):

“Nel 2023, per l'intero comparto del commercio all'ingrosso e dettaglio (Ateco G), lo stock medio di imprese attive si attesta su 18,3 mila unità, in flessione di oltre mille unità dal 2021 (-5,3%) [...] “Le dinamiche del triennio 2021-2023, pertanto, non interrompono un trend di medio andare: dopo la contrazione innescata dalla crisi pandemica (quando gli esercizi rilevati si erano ridotti a 19.475) non si è registrata una ripresa che ha invece caratterizzato altre regioni”.

Questo -5,3%, che corrisponde in termini assoluti a - 1032 imprese attive, è il primo numero preoccupante che ci troviamo davanti, a carattere generale perché riguarda la totalità delle imprese del comparto del commercio all'ingrosso e dettaglio. Abbiamo perso oltre 1000 imprese. Con l'aggravante che la Relazione stessa sottolinea che nella nostra Regione non si è registrata una ripresa dopo il periodo pandemico come invece è successo in altre Regioni. Non ci sembra una considerazione da poco.

All'interno di questo numero generale ce n'è un secondo, che riteniamo altrettanto preoccupante, anche se in termini percentuali più lieve: il calo dei negozi di vicinato.

In provincia di Gorizia i negozi di vicinato presentano una diminuzione, in termini di superficie del -3,89% e di consistenza numerica -3,14%. In provincia di Pordenone rispettivamente dello -0,77% e -0,29%. In provincia di Udine -0,80% e -0,59%. Per Trieste non ci sono dati.

L'Assessore regionale alle attività produttive ha evidenziato in Comitato che in questi anni c'è stato un grosso cambiamento nel modo di vendere il prodotto e di approcciarsi del consumatore. Ha detto che c'è stato un calo dei punti vendita, ma che serve fare attenzione a fare paragoni tra le Regioni.

Noi, però, abbiamo fatto un approfondimento, non ci siamo basati solo sui numeri attuali. Siamo andati a guardare qualche dato più in là nel tempo, per avere una fotografia più datata.

Cosa che ci fa dire che i negozi di vicinato sono probabilmente la criticità principale, in quanto il trend negativo non solo continua, ma si consolida.

Citiamo l'Osservatorio Nazionale del Commercio del Ministero dello Sviluppo Economico, dati dell'anno 2019. Si dice: “Rispetto alle altre regioni italiane il settore del commercio del Friuli Venezia Giulia è caratterizzato da una quantità inferiore di piccoli esercizi commerciali e da un numero maggiore, e di maggior dimensione, di esercizi della grande distribuzione. Il numero di esercizi di vendita al dettaglio per abitante è inferiore alla maggior parte delle altre regioni: pari al 9,8 per mille abitanti, dietro Lombardia, provincia di Bolzano e Veneto”.

Questi dati del 2019 ci permettono di dire che in FVG già prima del periodo pandemico eravamo tra i più deboli a livello nazionale sui negozi di vicinato. E ora, visti i numeri 2021-2023, continuiamo a peggiorare.

Citiamo anche il contributo messo a disposizione nell'agosto di quest'anno dalla Confcommercio, con un comunicato stampa (12.08.2024) che rende conto di un'analisi della situazione regionale su un arco di 10 anni: “Fra le criticità segnalate, il perdurare della situazione di crisi del commercio al dettaglio, con ben 935 attività chiuse (-24,9%), tra negozi e imprese dell'ambulato, fra il 2012 e il 2023, nei quattro ex capoluoghi di provincia”.

Sappiamo quanto valore possiedano i negozi di vicinato. Sono presidi sociali nelle nostre comunità. Fonte di relazioni, di rete tra cittadini, associazioni, imprese. Sono elementi fondamentali per l'aggregazione sociale e per la vivibilità dei nostri territori. Pensiamo al ruolo che hanno nei nostri paesi,

nelle nostre frazioni. Presidi sociali che diventano addirittura vitali nelle aree più interne, nelle zone cosiddette svantaggiate. Guardiamo alle montagne, alle valli, a tante porzioni di territorio dove spesso i pochi negozi rappresentano qualche luce che rimane accesa, un luogo di incontro, di scambio, di salute, di comunità.

Certo i negozi di vicinato si incrociano con le difficoltà che riscontriamo tutti, nei nostri comuni. Case sfitte, centri abitati vuoti. Causati dalla curva demografica, dai costi e dalla complessità delle ristrutturazioni, ma anche da scelte urbanistiche che hanno progressivamente ampliato le zone edificabili fuori dai centri.

Noi pensiamo che i dati dell'Osservatorio nazionale, ma anche i dati della Regione (ad es. la Regione in cifre 2024) mostrino in modo evidente che la nostra Regione è tra le migliori come numero di grandi centri commerciali, e che è tra le più in difficoltà sui negozi di vicinato.

È casuale essere ai vertici del grande commercio ed essere al contempo fanalino di coda per i negozi di vicinato? O è stato proprio il proliferare dei centri commerciali una causa dell'accentuata difficoltà dei negozi di vicinato? Con l'inciso che ora all'interno dei centri commerciali sono tanti a soffrire, e sarebbe curioso avere qualche dato sul turnover delle attività.

Sui negozi di vicinato la Relazione informativa trasmessa dall'Assessore regionale evidenzia i canali contributivi che questa Regione ha attivato. E giustamente l'Assessore ha evidenziato i contributi legati alla Legge regionale 3/2021. Riconosciamo il peso delle risorse stanziare, per il 2024 1 milione e 500.000 euro. Su questo siamo assolutamente favorevoli. Avanziamo però la proposta di valutare di estendere questa misura a tutto il territorio, essendo in questo momento destinata ai comuni sotto i 5000 abitanti o alle frazioni dei comuni compresi tra 5000 e 15000 abitanti. Proprio perché la criticità è generalizzata e comprende anche i negozi delle città.

Vi sono poi i contributi attraverso il CATT FVG, legati alla Legge 29/2005, art. 100. Positivi anche questi. Citiamo, però, quanto riportato nella Relazione: "si tratta in buona sostanza di un canale contributivo molto apprezzato dalle imprese per la facilità di accesso e la tipologia delle spese ammesse, seppur con un rapporto tra le domande presentate e domande finanziate non ottimale". Bene quindi le risorse, ma laddove possibile servirebbe un incremento.

La Giunta regionale nutre grandi aspettative sullo sviluppo dei Distretti del Commercio, i quali al momento però coinvolgono poco più della metà dei Comuni della nostra Regione. Coprono perciò parzialmente la Regione. Le risorse stanziare sono sicuramente significative e siamo tutti in attesa di vedere se avranno efficacia nell'obiettivo di rilanciare i centri storici dei nostri paesi e di potenziare i negozi di prossimità.

L'Assessore in Comitato ha citato anche il Testo unico del Commercio la cui stesura è avviata, che dovrebbe riunire le varie normative e i molti regolamenti e dare – a suo dire – impulso al commercio.

Si menzionano due mancanze nella Relazione informativa relativa alla clausola valutativa, evidenziate da alcuni colleghi in Comitato. Non è stato trattato il tema del commercio online che sta avendo una incidenza sempre più da protagonista sul sistema del commercio e della vendita. E manca un focus sul lato occupazionale, con una fotografia sul numero di addetti e sulle tipologie contrattuali e con un resoconto dei livelli salariali. Avere un riscontro sui salari è importante anche perché dobbiamo sempre ricordare quanto importante per lo stesso commercio sia il potere di acquisto delle famiglie e la loro capacità di spesa, messa a dura prova in questi anni da inflazione, tassi di interesse, costi energetici ecc.

Crediamo che per la prossima Relazione, sia auspicabile che questi due elementi vengano inseriti nella trattazione.

Da ultimo, in merito alla Legge regionale 29/2005, va sicuramente sottolineato anche in questa occasione come la norma sia stata uno strumento che ha permesso di portare un minimo di

regolamentazione al settore. Recependo tutte le normative nazionali ed europee che sono andate a liberalizzare l'attività economica, si è posta l'obiettivo di favorire un armonico sviluppo del sistema commerciale, salvaguardando anche territorio e ambiente. Ai sensi della Legge, infatti, possono essere stabilite limitazioni all'insediamento di esercizi di vendita per motivazioni di equilibrio urbanistico, salvaguardia e tutela dell'ambiente, tutela del pluralismo e dell'equilibrio tra le varie tipologie distributive. Riteniamo che senza questa norma, ci sarebbe stata una deregulation più spinta e maggiormente incontrollata, portando conseguenze peggiori probabilmente sia ai negozi di vicinato che alla grande distribuzione.

POZZO

Relazione presentata alla Presidenza il 21 ottobre 2024