

Comitato per la legislazione il controllo e la valutazione

Nota istruttoria
n. 10/2016

La relazione triennale ex LR 29/2005 (Attività commerciali)

La legge regionale 29/2005

La relazione all'esame

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.

Al momento della sua adozione, il settore del commercio era connotato da un complesso di problemi incidenti sulla situazione economica e sociale del territorio regionale:

- a) stagnazione delle imprese commerciali e calo dei consumi;
- b) difficoltà delle micro-piccole imprese commerciali a competere con quelle medio-grandi (in particolare con i centri commerciali), anche per per mancanza di strategie adeguate a reagire alla “polarizzazione” dei consumi che tendono a orientarsi da un lato verso prodotti costosi e di qualità, dall’altro verso quelli economici, a larga diffusione;
- c) impatto sulla viabilità determinato dall’insediamento dei centri commerciali.
- d) difficoltà a sfruttare la posizione geografica favorevole della regione per incrementarne l’attrattività commerciale.

La LR 29/2005 è entrata in vigore in un periodo di transizione, caratterizzato dal passaggio da un regime di forte 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 quindi 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 degli altri decreti statali di recepimento della normativa europea ha comportato una rivisitazione complessiva della normativa regionale riguardante le attività produttive 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, 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 degli esercizi commerciali, per contrasto con la normativa statale; da ultimo, è stata interessata da importanti modifiche con la recente LR 4/2016.

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 in termini di effetti prodotti 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 **2012-2014**; nella scorsa legislatura la Giunta aveva predisposto e trasmesso la documentazione informativa concernente il precedente triennio 2009-2011, che non era mai stata esaminata dal Consiglio.

L'esame della relazione in Comitato è finalizzato alla resa alla Commissione di merito del **parere di competenza** sulla qualità e la rispondenza dell'informativa alle previsioni di legge ai sensi dell'art. 138 *quinquies*, c. 1, lett. a) del Regolamento interno, nell'esercizio delle sue attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Entrambe le relazioni risultano piuttosto lunghe, dettagliate e di difficile lettura; le informazioni e i dati riportati, seppur analitici, non sempre rispondono ai quesiti posti dalla clausola e non sembrano essere stati raccolti ed elaborati a specifici fini di controllo sull'attuazione della legge e di valutazione degli effetti.

Ciò sconta sicuramente una normativa complessa e stratificata e soprattutto una clausola valutativa - eccessivamente articolata e poco adatta a circoscrivere gli obiettivi conoscitivi e a orientare l'analisi in modo efficace - di cui sarebbe auspicabile una riscrittura più mirata.

La rispondenza ai singoli quesiti

Nelle pagine che seguono si riportano i contenuti principali della relazione, integrati dalle informazioni desumibili dal documento relativo al triennio precedente, al fine di verificare la loro rispondenza ai singoli quesiti della clausola valutativa.

a) contenuti degli strumenti di programmazione adottati e loro stato di attuazione con riguardo agli effetti attesi di riequilibrio, modernizzazione e sviluppo della rete distributiva e di contenimento dell'impatto territoriale e ambientale dei grandi insediamenti;

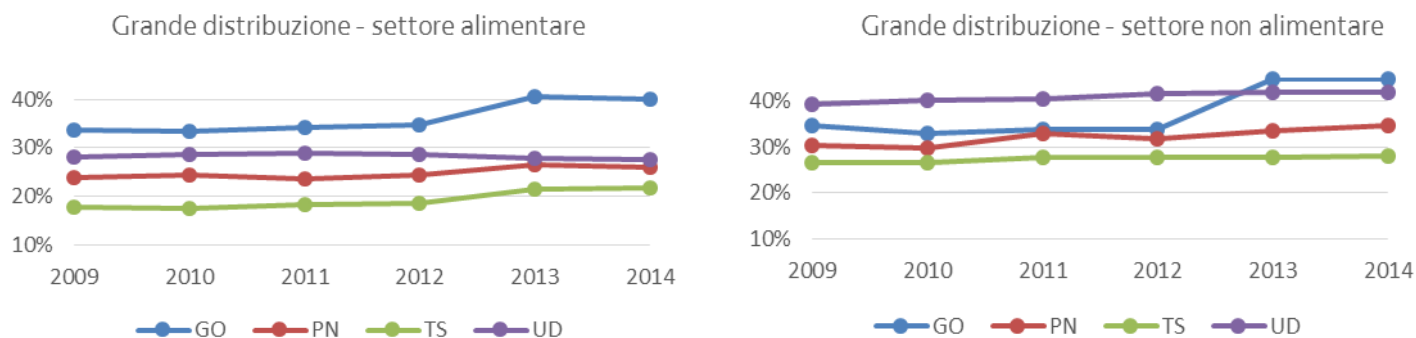
La L.R. 13/2008 ha rideterminato i criteri di pianificazione commerciale, nei settori della stampa quotidiana e periodica e degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande "eliminando limiti numerici, di distanze, di quote di mercato, ed incentrando la pianificazione in argomento su profili tipicamente 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 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.

Si è giunti all'attuale regime in cui i limiti all'esercizio dell'attività commerciale non possono 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.

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 stati fissati 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.

Le **percentuali** riferibili alla **grande distribuzione** risultano inferiori ai limiti massimi previsti dal Piano, mantenuti comunque come riferimento per l'analisi della Relazione anche dopo il 2012, ma in tendenziale **aumento** nel periodo 2009-2014:



Sopra i limiti minimi previsti si collocano le **percentuali** riferibili agli **esercizi di vicinato**, sebbene in **diminuzione** nel corso del triennio 2012-2014:

| | Settore alimentare | | | Settore non alimentare | | |
|------------|--------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 |
| GO | 27,29% | 24,86% | 25,57% | 37,97% | 31,28% | 31,02% |
| PN | 32,71% | 31,70% | 30,91% | 37,55% | 36,80% | 36,62% |
| TS | 32,03% | 32,03% | 31,95% | 49,39% | 49,15% | 49,17% |
| UD | 31,84% | 31,19% | 31,13% | 34,82% | 34,53% | 34,42% |
| FVG | 31,55% | 30,69% | 30,55% | 37,72% | 36,57% | 36,44% |

Anche dalle altre analisi contenute nella relazione, relative alla **consistenza numerica** e alla **superficie** delle diverse tipologie delle strutture commerciali, emergono tendenze analoghe per quanto riguarda il triennio all'esame 2012-2014:

- gli **esercizi di vicinato** presentano una **diminuzione** sia in termini di consistenza (numero esercizi) che in termini di superficie di vendita;
- le **medie strutture di vendita minori** (con meno di 400 mq) presentano una **diminuzione** sia in termini di consistenza (numero esercizi) che in termini di superficie di vendita;
- la consistenza e il numero della **medie strutture di vendita maggiori** rimangono **stabili o aumentano** (tranne in Provincia di Trieste);
- le **grandi strutture di vendita** registrano un **aumento** anche in modo considerevole.

b) scelte adottate dai Comuni in materia di aperture e orari degli esercizi ed eventuali diverse soluzioni che hanno contribuito alla valorizzazione delle specificità dei territori di riferimento, avuto riguardo alla dimensione provinciale e locale della disciplina;

La disciplina delle aperture e degli orari degli esercizi commerciali nel periodo 2009-2014 è stata più volte modificata passando da una regolazione comunale (orari) e regionale (giornate di chiusura) a una **totale liberalizzazione**.

L'Amministrazione regionale, nel corso del 2010, ha svolto due indagini statistiche per analizzare i comportamenti e le opinioni dei cittadini consumatori in relazione alla realtà della rete distributiva e al gradimento dei consumatori in materia di aperture domenicali e festive. L'indagine è stata svolta in un momento in cui la disciplina prevedeva che gli esercizi commerciali fossero aperti in venticinque giornate festive o domenicali.

Dall'analisi risulta che <<quasi l'80% dei rispondenti dichiara di giudicare sufficienti le venticinque aperture domenicali e festive, il 15% non le giudica tali, mentre poco meno del 6% ha espresso la propria contrarietà al fatto che i negozi siano aperti di domenica>>.

c) interventi realizzati in favore delle zone montane e svantaggiate e cambiamenti prodotti in termini di sviluppo economico dei relativi territori; interventi di riqualificazione dei centri storici e urbani realizzati dai Comuni; iniziative di tutela degli esercizi di vicinato e integrazione fra produzione tipica e di qualità e commercializzazione dei prodotti, in termini di accrescimento dell'attrattività del commercio locale

La L.R. 29/2005 prevede misure per la tutela e la valorizzazione delle aree urbane, ivi comprese la riqualificazione dei centri urbani, la valorizzazione dei centri storici e la promozione dei servizi di prossimità anche nelle zone montane e svantaggiate, attraverso la presentazione di progetti predisposti dai Comuni (art. 86) nonché misure per la salvaguardia e valorizzazione dei locali storici (artt. 87-92) e per lo sviluppo delle attività di vicinato a rilevanza locale (art. 93).

Per quanto concerne gli interventi specificamente previsti dalla legge a favore delle zone montane e svantaggiate nonché le iniziative di tutela degli esercizi di vicinato se ne deve rilevare la mancata attuazione, dovuta anche alla carenza di risorse finanziarie a tale finalità destinate nei bilanci dei relativi esercizi.

In merito alla valorizzazione delle aree urbane, con specifico riferimento ai Programmi attuativi di cui alla legge 266/1997 (Interventi urgenti per l'economia), la Regione ha adottato sia il IV Programma attuativo, peraltro rimasto ancora privo di finanziamento nelle more della riscossione dei fondi di provenienza statale per le annualità 2004-2005-2006 – che il V Programma attuativo, cofinanziato mediante fondi statali assegnati per le annualità 2007-2008-2009.

Nell'ambito del V Programma attuativo è stato, pertanto, emanato il bando invito rivolto ai Comuni del Friuli Venezia Giulia concernente *"Interventi per la realizzazione di azioni mirate alla valorizzazione dei luoghi del commercio e del turismo e al miglioramento dell'offerta integrata di servizi comuni"* ed è stata approvata una graduatoria di n. 57 progetti ammissibili a contributo (per un totale progettuale di € 6,1 mln); di questi progetti le risorse disponibili hanno consentito di finanziare n. 24 per un importo complessivo di contributi pari ad € 1.6 mln (di cui € 230.770 a valere su fondi regionali e la restante parte a valere sui fondi statali per le annualità 2007 e 2008)¹.

¹ I fondi statali per l'annualità 2009 sono stati poi concessi nel corso dell'esercizio 2015 consentendo un ulteriore scorrimento della graduatoria attualmente in fase di esecuzione.

In merito agli interventi rivolti ai locali storici, la Regione ha proseguito l'attività di riconoscimento di locali storici, sancita dalla consegna delle relative targhe, sulla base delle operazioni di censimento svolte dai Comuni; è proseguita inoltre l'erogazione dei fondi già concessi nel triennio precedente a favore di 8 esercizi ubicati in 5 degli 11 Comuni già ammessi a finanziamento per l'importo complessivo di euro 400.000.

Alcuni dei progetti presentati dai Comuni coinvolgono zone montane, ma dalla loro sintetica descrizione nella relazione non emergono specifiche informazioni sugli interventi a favore delle zone montane e svantaggiate e sui relativi effetti; non vengono ad esempio fornite informazioni in merito ai risultati conseguiti mediante l'attuazione dei progetti, che il bando prevedeva dovessero essere indicati in sede di rendicontazione attraverso l'individuazione di indicatori di impatto e di risultato.

Non sono presenti nella Relazione informazioni in merito alle iniziative di tutela degli esercizi di vicinato e dell'integrazione fra produzione tipica e commercializzazione dei prodotti.

d) 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; evoluzione della domanda rispetto alla situazione esistente al momento dell'entrata in vigore della presente legge

La L.R. 29/2005 prevede quattro filoni di incentivi alle imprese.

Art. 95 – finanziamenti agevolati a medio lungo termine a favore delle imprese commerciali, turistiche e di servizio.

Tale intervento è stato disciplinato con DPR n. 0352 del 15 novembre 2006 e dal 2014 non è stato più rifinanziato. Esso consiste in **contributi in conto interesse** a valere su finanziamenti bancari della durata di 5-15 anni o **contributi in conto locazione** per investimenti di acquisto, ammodernamento, costruzione e riqualificazione degli immobili per l'esercizio dell'attività, acquisto di beni in leasing immobiliare, realizzazione di piazzali e parcheggi per le strutture ricettive; acquisto di macchinari, macchine d'ufficio, arredi e software, realizzazione di opere e impianti inerenti all'attività turistica, ecc.

Art. 96 – finanziamenti agevolati a medio termine a favore delle imprese commerciali, turistiche e di servizio.

Si tratta **contributi in conto interesse** a valere su finanziamenti bancari della durata di 2-5 anni per investimenti di ammodernamento e ampliamento immobili, acquisto di macchinari e software, sviluppo del commercio elettronico, pubblicità, consolidamento di debiti, ecc. (DPR n. 0353 del 15 novembre 2006).

I dati relativi ai due filoni contributivi sono riassunti nella tabella che segue:

| | 2013 | | 2014 | |
|----------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|
| | Domande | Investimenti ammessi | Domande | Investimenti ammessi |
| Art. 95 | 1 | 10.355.000 | - | - |
| Art. 96 | 137 | 14.802.000 | 126 | 6.947.000 |

Art. 98 istituzione del Fondo speciale di rotazione a favore delle imprese commerciali, turistiche e di servizio

Il DPR n. 0354/Pres. del 15 novembre 2006 disciplina i **finanziamenti a tasso agevolato** a valere sul Fondo di rotazione per investimenti analoghi a quelli previsti per l'art. 95. I dati riportati nella relazione sono i seguenti:

La relazione triennale ex LR 29/2005 (Attività commerciali)

| Anno | Domande | | Finanziamenti concessi | | Contratti stipulati | | Erogazioni effettuate |
|------|---------|------------|------------------------|------------|---------------------|------------|-----------------------|
| | N. | Importo | N. | Importo | N. | Importo | |
| 2013 | 64 | 22.080.000 | 28 | 6.285.000 | 38 | 4.588.000 | 5.350.000 |
| 2014 | 182 | 30.034.000 | 156 | 15.876.000 | 152 | 17.916.000 | 16.742.000 |

La Relazione riporta altresì i dati relativi alla "Sezione per gli interventi anticrisi a favore delle imprese commerciali, turistiche e di servizio", istituita con legge regionale n.6/2013 nell'ambito del Fondo di rotazione:

| Anno | Domande | | Finanziamenti concessi | | Contratti stipulati | | Erogazioni effettuate |
|------|---------|------------|------------------------|------------|---------------------|---------------|-----------------------|
| | N. | Importo | N. | Importo | N. | Importo | |
| 2013 | 18 | 2.860.0000 | | | | | |
| 2014 | 424 | 54.224.000 | 238 | 17.367.000 | 198 | 14.243.000,00 | 12.551.000,00 |

Art. 100 - assegnazione ai Centri di assistenza tecnica alle imprese commerciali dei fondi per la concessioni di contributi a favore delle microimprese, piccole e medie imprese commerciali, turistiche e di servizio.

La gestione dei **contributi in conto capitale**, disciplinati dal DPR n. 0400/Pres. del 22 dicembre 2006, sono gestiti dai Centri di assistenza tecnica alle imprese.

Dalle informazioni riportate nelle due relazioni, riassunte nella tabella che segue, emerge che l'interesse per tale linea contribuita rimane elevato, anche se il 2014 ha registrato un netto calo:

| Anno | Domande | Contributi richiesti | Investimenti ammessi | Conferimenti Regione |
|------|---------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2009 | 550 | n.d. | 1.500.000 | n.d. |
| 2010 | 575 | n.d. | 1.260.000 | n.d. |
| 2011 | 505 | n.d. | 700.000 | n.d. |
| 2013 | 539 | 2.701.000 | 8.138.000 | 688.000 |
| 2014 | 236 | 1.205.000 | 3.418.000 | 1.600.000 |

Dati da Relazioni 2009-2011 e 2012-2014

La relazione non riporta alcun dato relativo alla preferenza delle imprese in relazione alla tipologia di intervento, così come non entra nel merito dell'evoluzione della domanda rispetto alla situazione esistente alla data di entrata in vigore della legge.

e) incentivi erogati e servizi prestati alle imprese e alla 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, nonché sul livello dell'adozione da parte delle imprese di formule commerciali innovative

La Relazione rimanda la trattazione di tali aspetti alle risposte agli altri quesiti. A tal riguardo va rilevato come alla lettera a) della Relazione venga effettuata un'analisi delle quote di mercato, con evidenza di situazioni di incremento o di calo degli esercizi di vendita e delle rispettive superfici; non pare però essere rilevato alcun collegamento tra dette situazioni e l'utilizzo degli incentivi di cui alla lettera d).

f) andamento dei consumi, per tipologia merceologica, formula di vendita e tipo di somministrazione e cambiamenti riferibili: al miglioramento dei servizi, ivi compreso il regime di ampliamento delle aperture e del rapporto qualità-prezzo; realizzazione di nuove localizzazioni e formule commerciali attrattive degli acquirenti non residenti

Le informazioni presentate si basano sui dati ISTAT ed hanno ad oggetto la rilevazione delle spese sostenute dalle famiglie (intese come insieme di persone coabitanti e legate da vincoli affettivi) residenti per acquisire beni e servizi per il consumo (generi alimentari, abitazione, arredamento, abbigliamento e calzature, sanità, trasporti e comunicazioni, tempo libero, spettacoli e istruzione, altri beni e servizi).

Come riportato nella tabella che segue, nel triennio 2011-2013 si registra generalmente **un calo della spesa media sia nel settore dei generi alimentari che di quelli non alimentari**: gli incrementi, seppur contenuti, riguardano le spese per l'acquisto di pesce, verdure, combustibili ed energia e trasporti.

Spesa media per famiglia FVG (€)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|
| Alimentari e bevande | 439 | 424 | 435 |
| Non alimentari | 2.155 | 2.037 | 2.040 |
| Totale | 2.594 | 2.461 | 2.475 |

Per i generi alimentari i luoghi di acquisto maggiormente frequentati risultano gli hard discount, con un costante incremento negli anni, mentre per i generi diversi da quelli alimentari (abbigliamento e calzature) la scelta preferita rimane il negozio tradizionale seppur con una progressiva flessione nel corso degli anni. Per quanto attiene ai comportamenti di acquisto nel triennio si assiste ad una progressiva riduzione in termini di quantità e di qualità sia per quanto attiene al settore alimentare che a quello non alimentare. Infine si dà conto delle prevalenti modalità di pagamento di cui la più usata rimane il contante.

Dalla Relazione non è possibile invece ricavare indicazioni in termini di cambiamenti dei consumi riferibili al miglioramento dei servizi, così come mancano elementi atti ad individuare le nuove localizzazioni e le formule commerciali utilizzate per attrarre acquirenti.

g) andamento del mercato del lavoro e effetti del regime delle aperture sull'occupazione, con indicazione su base provinciale dei dati relativi alle variazioni intervenute nelle tipologie dei contratti di lavoro

Le informazioni presentate si basano sui dati ISTAT e su quelli forniti dall'Osservatorio mercato del lavoro (relazione 2012-2014) e dall'Agenzia regionale del lavoro (relazione 2009-2011)

Per quanto riguarda il numero di occupati nel settore del commercio (dati in migliaia), il numero è in diminuzione, seppur con una ripresa nel 2014

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-----------|--------------|--------------|
| Maschi | 45,7 | 45,4 | 45,1 | 42,07 | 38,69 | 40,34 |
| Femmine | 49,2 | 51,1 | 52,2 | 48,93 | 49,8 | 49,73 |
| Totale | 94,9 | 96,5 | 97,3 | 91 | 88,49 | 90,07 |

Dati da Relazioni 2009-2011 e 2012-2014, integrati da ISTAT per 2011

Nel complesso, in linea con il quadro nazionale, emerge anche in Regione il preoccupante dato di una **recessione occupazionale che vede maggiormente coinvolte le province di Gorizia e Trieste**: cala significativamente il numero delle aziende attive e i flussi occupazionali indicano una costante contrazione specie per quanto riguarda le assunzioni a tempo indeterminato e il lavoro parasubordinato. Un aumento, comunque contenuto, riguarda invece il lavoro somministrato ed i tirocini. Una delle conseguenze di tale contesto di riferimento è l'incremento delle ore di cassa integrazione

Non è invece possibile ricavare indicazioni relative agli effetti del regime delle aperture degli esercizi commerciali sull'occupazione e, per quanto attiene l'evidenza su base provinciale dei dati relativi alle variazioni intervenute nelle tipologie contrattuali, le informazioni rese non sono esaustive in quanto

riportano il dato complessivo degli avviamenti e delle variazioni per ciascuna provincia ma non forniscono dati separati per provincia e per tipologia contrattuale.