

Prot. n. 64 del 06/04/2020



**Consiglio Regionale**  
**Assemblea Legislativa della Liguria**  
**Ufficio di Presidenza**

Genova, 3 luglio 2020

Prot. n. PG/2020/ 209549

Class. 2020/C2.4/23

Al Signor Presidente  
III Commissione

Al Signor Presidente  
I Commissione

Al Signor Presidente  
Giunta regionale

Al Signor Presidente  
del Consiglio delle Autonomie Locali

Loro Sedi

Oggetto: Proposta di legge n. 312 del 3  
luglio 2020.

e p.c.: Ai Settori Consiliari

Ai Gruppi Consiliari

Loro Sedi

Si trasmette l'allegata proposta di legge regionale, d'iniziativa dei  
Consiglieri Alice Salvatore e Marco De Ferrari, avente ad oggetto:

**“MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 2 GENNAIO 2007, N. 1 (TESTO UNICO IN  
MATERIA DI COMMERCIO)”.**

Al Signor Presidente della III Commissione per l'esame ai sensi dell'art. 83,  
primo comma, del Regolamento interno del Consiglio regionale.

Al Signor Presidente della I Commissione per il parere di cui al primo  
comma dell'art. 85 del Regolamento stesso.

Al Signor Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'art. 79, 2° comma,  
lettera b), del Regolamento interno.

Al Consiglio delle Autonomie Locali per l'espressione del parere  
obbligatorio ai sensi della legge regionale 1 febbraio 2011 n. 1, e dell'articolo 132 del  
Regolamento interno del Consiglio regionale.

Distinti saluti.

F:to IL PRESIDENTE  
DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA  
(Alessandro Piana)





---

**X LEGISLATURA**

**CONSIGLIO REGIONALE  
ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA LIGURIA**

---

**P.D.L.**

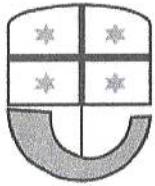
<b>312</b>	<b>03.07.2020</b>
------------	-------------------

**Oggetto:**

**“MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 2 GENNAIO 2007, N. 1 (TESTO UNICO IN MATERIA DI COMMERCIO)”**

---





## **CONSIGLIO REGIONALE DELLA LIGURIA**

Assemblea Legislativa Regionale della  
Liguria

**Gruppo Consiliare il Buonsenso**

**PROPOSTA DI LEGGE: recante modifica alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1  
(Testo unico in materia di commercio)**

### **RELAZIONE**

In seguito all'approvazione del d.lgs. 114/1998 le Regioni hanno acquisito la potestà di rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio; di salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale; di favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione;

L'art. 6 d.lgs. 114/1998 consente alle Regioni di introdurre limitazioni territoriali all'insediamento di attività commerciali, sempre che ciò sia necessario per il perseguimento di prevalenti interessi della collettività precisamente individuati nella tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni.

Con l'emanazione della LR 1/2007 (T.U. commercio) la Regione ha fissato i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino: le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio; i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici



e nelle località di particolare interesse artistico e naturale; i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita; la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità.

In particolare, l'art. 19 bis del TU commercio prevede da parte della Giunta una verifica preventiva di ammissibilità per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita, sulla base delle condizioni ambientali e territoriali, nelle aree destinate dai Comuni ad uso produttivo, direzionale, commerciale, autorimesse e rimessaggi.

Vista la potestà regionale nella programmazione commerciale, nella localizzazione delle grandi strutture di vendita e quindi nella pianificazione del territorio la Giunta potrebbe non concedere, per le ragioni che seguono, il nulla osta all'apertura o alla trasformazione di nuovi centri commerciali nelle aree urbane dove i commercianti sono stati in questi anni già molto penalizzati.

Infatti, alla luce delle gravi difficoltà finanziarie che molte attività commerciali di prossimità ed esercizi di vicinato del settore alimentare stanno affrontando in conseguenza delle liberalizzazioni, alla concorrenza spietata di ipermercati e discount alimentari ed ai problemi infrastrutturali del nostro territorio, rischiando di non sopravvivere all'attuale crisi economica e al generale crollo dei consumi, si intende limitare con il presente emendamento nuove aperture di grandi strutture di vendita nei centri urbani, al fine di tutelare anche l'interesse generale della collettività in termini di sicurezza. Il commercio di prossimità rappresenta infatti un prezioso strumento di presidio del territorio a tutela dal dilagare di microcriminalità e degrado in strade che sarebbero altrimenti desertificate e abbandonate a se stesse; ed un importante momento di incontro e scambio di socialità e cultura locale.

Il valore del commercio di prossimità non è dunque solo economico o di interesse per gli esercenti del settore, ma anche e primariamente culturale, sociale ed elemento imprescindibile nella vita pubblica per avere un ambiente urbano sano e sicuro, in quanto tale va preservato nell'interesse generale della collettività.

Nel corso degli ultimi dieci anni molti piccoli commercianti liguri sono stati costretti a cessare o ridimensionare le proprie attività, lasciando molti centri abitati senza il loro importante presidio territoriale, a causa del cambiamento delle abitudini dei consumatori sempre più attirati dal commercio elettronico e dalla grande distribuzione, oltre che per l'impossibilità di competere ad armi pari con le catene di supermercati che possono offrire prezzi migliori e una vasta quantità di prodotti, spesso però di qualità inferiore per aumentare il profitto.

La tutela delle PMI e dell'occupazione, la sostenibilità del servizio di vendita, la valorizzazione del piccolo commercio, la difesa delle tradizionali botteghe,



l'esperienza e la competenza delle imprese familiari sono alcune buone ragioni per non continuare ad agevolare le catene di grandi supermercati che sono ormai presenti in ogni angolo della nostra Regione, privilegiando l'affidabilità e il rapporto personale con i consumatori che solo i negozi di prossimità e gli esercizi di vicinato possono garantire.

Con le autorizzazioni concesse negli ultimi anni la Giunta ha raramente tenuto conto del danno provocato alle PMI dai nuovi insediamenti commerciali e non ha mai considerato la c.d. *vicinatis* commerciale, riconosciuta da dottrina e giurisprudenza in presenza del medesimo bacino di utenza per attività commerciali con un apprezzabile calo del volume d'affari, nelle procedure di rilascio del nulla osta alla GDO.

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 6527/2018) ha stabilito che la Regione è tenuta a verificare tale collegamento alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera programmata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche e di tutte le conseguenze per chi vi risiede, con la conseguenza di ammettere che il bacino di utenza da prendere in considerazione possa estendersi anche in relazione a strutture poste tra loro a notevole distanza.

Pertanto, d'ora in poi la Regione dovrebbe intervenire meglio sulla programmazione commerciale-territoriale e non limitarsi a sospendere le domande solo per alcuni mesi e terminare le procedure di nuove aperture attualmente in corso perché ciò significherebbe non raccogliere le istanze delle associazioni di categoria e continuare a favorire la GDO, abbandonando al loro destino le piccole e medie imprese liguri.

La presente proposta ha la finalità di valorizzare maggiormente gli spazi commerciali urbani ed aggiornare i criteri della valutazione integrata di impatto e sostenibilità che la Giunta deve preliminarmente compiere su ogni progetto di nuova grande struttura di vendita.

Come riconosciuto anche dal TAR Liguria (sentenza 1097/2016) la Regione ha una penetrante funzione nella pianificazione territoriale e può imporre limiti di natura localizzativa, per motivi imperativi di interesse generale, ai centri commerciali urbani.

La proposta di legge tiene conto anche degli indirizzi che la Corte Costituzionale ha espresso in materia, in particolare sentenza n°39 del 2016 : *"La libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, infatti, deve avvenire senza limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali (art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011)"*.



## Relazione agli articoli

### Articolo 1

Vengono introdotti due nuovi commi all'articolo 19-bis della legge regionale 1/2007 (testo unico commercio). In particolare le ragioni di questa modifica derivano:

1. **per il nuovo comma 1-bis** dalla necessità che la istruttoria della verifica preventiva di ammissibilità per l'autorizzazione delle Grandi Strutture di Vendita, Centri Commerciali, Parchi Commerciali, Distretti Commerciali Tematici, Polo Enogastronomico), veda il coinvolgimento dei rappresentanti degli interessi delle imprese del settore ma anche dei consumatori attraverso lo strumento della conferenza di pianificazione, previsto dalla legge regionale urbanistica n° 36 del 1997 ex comma 3 articolo 6. L'intervento sia pure in forma consultiva di detti rappresentanti di interessi è stata dichiarata costituzionale dalla sentenza secondo la quale: *“Nel caso di specie, tuttavia, la legge della Regione Marche non ha inteso introdurre requisiti ulteriori al rilascio dell'autorizzazione, ma piuttosto stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative. L'avvicinarsi, nella legislazione regionale, di formule diverse (da «previa concertazione» nella legge regionale del 2009, a «previo parere» nella legge regionale del 2014, fino a «a seguito di confronto con» nella legge regionale del 2015) si innesta su una costante volontà del legislatore regionale di circoscrivere la partecipazione delle organizzazioni collettive alla sola fase istruttoria dei procedimenti generali volti alla determinazione dei criteri per la pianificazione della rete degli esercizi commerciali. Ciò al fine di consentire che siano raccolte tutte le informazioni che potranno poi essere utili nella successiva fase di deliberazione delle singole autorizzazioni, così contribuendo in termini di qualità del risultato, in ossequio ai principi-cardine del processo amministrativo, quali la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati.”* L'introduzione dello strumento procedimentale della conferenza di pianificazione è finalizzato a permettere che la verifica di ammissibilità sia svolta in un quadro di valutazione complessiva della pianificazione regionale e locale.
- **Per il nuovo comma 1-tris** dalla necessità che la verifica di ammissibilità di cui al comma 1 articolo 19-bis della legge regionale 1/2007 sia svolta secondo parametri che permettano quella ampia valutazione necessaria a raccogliere: *“tutte le informazioni che potranno essere utili nella successiva fase di deliberazione delle singole autorizzazioni”* (sentenza Corte Costituzionale 39/2016). Peraltro anche sul punto si veda Corte Costituzionale n° 233 del 2015 che ha salvato i parametri di valutazione della legge regionale toscana in materia per inammissibilità del ricorso da parte della Avvocatura di Stato . Come affermato dalla Corte Costituzionale con sentenze 85 del 2013, 264 del



2012 e da ultimo 165/2014: *“L’eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell’ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all’esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate”*. I parametri indicati dal nuovo comma 1-tris rispondono a questa esigenza sistemica al fine di valutare la necessità di nuovi grandi strutture di vendita e assimilate in rapporto alle esigenze e ai bisogni complessivi del territorio urbano interessato secondo un bilanciamento degli interessi da valutare in una istruttoria trasparente e partecipata nel rispetto anche dei principi della libera concorrenza affermati dalla normativa comunitaria e nazionale in materia.

## **Articolo 2**

Viene abrogato il comma 3 dell’articolo 19-bis in quanto introduce una possibilità di realizzazione quasi in automatico di grandi strutture di vendita e assimilate in area urbana anche al di fuori di quella verifica di ammissibilità trasparente e partecipata come emerge dai commi 1 vigente e dai nuovi commi 1-bis e 1-tris introdotti dalla presente proposta di legge.

**PROPOSTA DI LEGGE: recante modifica alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1  
(Testo unico in materia di commercio)**

**ARTICOLO 1**

**Modifiche all'articolo 19-bis legge regionale 1/2007**

**1. Dopo il comma 1 articolo 19-bis della legge regionale 1/2007 sono aggiunti i seguenti commi:**

*"1-bis Per la verifica preventiva di cui al comma 1 la regione convoca, prima della conferenza dei servizi di cui al comma 2, una conferenza di pianificazione ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 36 del 1997 nella quale sono sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale"*

*-"1-tris. Le conclusioni emerse dalla conferenza di pianificazione devono essere valutate al fine delle conclusioni della verifica di cui al comma 2 tenuto conto oltre di quanto previsto dalla tabella A, dei seguenti parametri:*

- a) valutazione della offerta commerciale già presente sul territorio,*
- b) problematiche che affliggono il tessuto urbano di riferimento,*
- c) esigenze di riqualificazione urbana e valorizzazione degli spazi commerciali esistenti,*
- d) numero di attività commerciali cessate e dei posti di lavoro persi negli ultimi cinque anni nell'area urbana oggetto della domanda,*
- e) eventuali immobili sfitti o grandi contenitori dismessi fuori dai centri urbani,*
- f) difficoltà logistiche e viabilistiche insistenti sul territorio e capacità di assorbimento, da parte dell'infrastrutturazione stradale e ferroviaria presente nel territorio del comune e in quello dell'ambito di interesse sovracomunale, del carico di utenze potenziali connesso al nuovo esercizio;*

*g) le conseguenze attese sulla permanenza degli esercizi commerciali di prossimità*

*h) le conseguenze attese sui caratteri specifici e sulle attività presenti nei centri storici compresi nell'ambito sovracomunale, e le necessarie garanzie di permanenza delle attività commerciali d'interesse storico, di tradizione e di tipicità."*

## **ARTICOLO 2**

### **Abrogazioni**

- 1. Dalla entrata in vigore della presente legge è abrogato il comma 3articolo 19-bis legge regionale n° 1 del 2007 e s.m.i.*

F.to Alice Salvatore

Marco De Ferrari



