

LEGGE REGIONALE 13 LUGLIO 2020, N. 16

Sospensione temporanea della presentazione di domande per Grandi Strutture di Vendita e Centri Commerciali di cui alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) e modifiche alla legge regionale 7 novembre 2013, n. 33 (Disciplina del sistema di trasporto pubblico regionale e del piano regionale integrato delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti (PRIIMT)) e alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale)

Il Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria ha approvato.

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA

promulga

la seguente legge regionale:

Articolo 1

(Sospensione temporanea della presentazione di domande)

1. La presentazione delle domande di rilascio di autorizzazioni per nuove aperture di Grandi Strutture di Vendita e Centri Commerciali di cui alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) e successive modificazioni e integrazioni e alla deliberazione del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria 17 dicembre 2012, n. 31 (Nuova programmazione commerciale ed urbanistica in materia di commercio al dettaglio in sede fissa dopo liberalizzazioni – Legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio)) e successive modificazioni e integrazioni, è sospesa fino al 31 dicembre 2020.

Articolo 2

(Modifica alla legge regionale 7 novembre 2013, n. 33 (Disciplina del sistema di trasporto pubblico regionale e del Piano regionale integrato delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti (PRIIMT)))

1. Dopo la lettera d) del comma 1 dell’articolo 7 della l.r. 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni, è inserita la seguente:
“d bis) provvedono alla nomina dei consigli di disciplina ai sensi dell’articolo 54 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione) delle aziende affidatarie del servizio pubblico di trasporto;”.

Articolo 3

(Modifica alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale))

1. Al comma 4 bis dell’articolo 34 della l.r. 20/2006 e successive modificazioni e successive modificazioni e integrazioni, le parole: “ARPAL può avvalersi dell’Osservatorio Ligure marino per la Pesca e l’ambiente (OLPA) anche, previo assenso della Giunta regionale, attraverso una compartecipazione” sono sostituite dalle seguenti: “e per lo svolgimento delle attività di supporto alle funzioni di ARPAL, la medesima Agenzia si avvale, previo assenso della Giunta regionale, dell’Osservatorio Ligure marino per la Pesca e l’ambiente (OLPA) mediante la partecipazione totalitaria al medesimo Osservatorio, con conseguente applicazione ad OLPA delle disposizioni in materia di società in house, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e successive modificazioni e integrazioni.”.

Articolo 4

(Disposizioni transitorie dell’articolo 1)

1. Sono fatti salvi, sempre che tali procedimenti fossero assentibili sotto il profilo commerciale ai sensi della deliberazione del Consiglio regionale Assemblea Legislativa 31/2012 e successive modificazioni e integrazioni, i procedimenti di autorizzazione commerciale per i quali si sono già svolte:
 - a) le Conferenze di servizi interne di cui all’articolo 19 bis della l.r. 1/2007 e successive modificazioni e integrazioni, relative alla verifica preventiva di ammissibilità, anche se non ancora concluse con il rilascio del relativo parere;
 - b) le Conferenze di servizi in sede referente ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 della l.r. 1/2007 e successive modificazioni e integrazioni.
2. Sono fatti salvi e restano fermi gli Accordi di programma e gli Accordi di pianificazione già sottoscritti.

Articolo 5

(Disposizioni transitorie dell’articolo 2)

1. Sono fatti salvi gli atti di nomina dei consigli di disciplina di cui all’articolo 54 del r.d. 148/1931, già adottati dalla Città metropolitana di Genova e dalle province, quali enti di area vasta ai sensi dell’articolo 9 della l.r. 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni.

Articolo 6

(Norma finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall’applicazione dell’articolo 1 della presente legge si provvede mediante le seguenti variazioni agli stati di previsione dell’entrata e della spesa del bilancio di previsione 2020-2022, esercizio 2020:

Stato di previsione dell’entrata

- Riduzione, in termini di competenza e di cassa, di euro 300.000,00 (trecentomila/00) al Titolo 3 “Entrate extratributarie”, Tipologia 500 “Rimborsi e altre entrate correnti”.

Stato di previsione della spesa

- Riduzione, in termini di competenza e di cassa, di euro 300.000,00 (trecentomila/00) della Missione 14 “Sviluppo economico e competitività”, Programma 2 “Commercio - Reti distributive - Tutela dei consumatori”, Titolo 1 “Spese correnti”.

2. Dall'attuazione degli articoli 2, 3, 4 e 5 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 7

(Dichiarazione d'urgenza)

1. La presente legge regionale è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Liguria.

Data a Genova addì 13 luglio 2020

IL PRESIDENTE

Giovanni Toti

NOTE INFORMATIVE RELATIVE ALLA LEGGE REGIONALE 13 LUGLIO 2020, n. 16

PREMESSA: I testi eventualmente qui pubblicati sono redatti dalla Vice Segreteria Generale dell'Area del Processo Normativo – Servizio Assemblea del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 24 dicembre 2004 n. 32, al fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge citate o alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi originari.

1. DATI RELATIVI ALL'ITER DI FORMAZIONE DELLA LEGGE

- a) la Giunta regionale, su proposta degli Assessori Andrea Benveduti e Giovanni Berrino, ha adottato il disegno di legge con deliberazione n. 120 in data 29 maggio 2020;
- b) il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 3 giugno 2020, dove ha acquisito il numero d'ordine 307;
- c) è stato assegnato alla III Commissione consiliare, ai sensi dell'articolo 83, comma 1 del Regolamento interno e alla I Commissione ai sensi dell'articolo 85, comma 1 del Regolamento interno del Consiglio in data 3 giugno 2020;
- d) la III Commissione si è espressa favorevolmente a maggioranza, con emendamenti, in data 18 giugno 2020;
- e) la I Commissione si è espressa favorevolmente a maggioranza, con emendamenti, in data 22 giugno 2020;
- f) è stato esaminato e approvato, all'unanimità, con emendamento, dal Consiglio regionale nella seduta del 7 luglio 2020;
- g) la legge regionale entra in vigore il 15 luglio 2020.

2. RELAZIONI AL CONSIGLIO**Relazione di maggioranza (Consigliere De Paoli G.)**

L'emanazione degli atti legislativi finalizzati al contenimento del contagio del virus COVID-19, hanno sospeso la maggior parte delle attività commerciali al dettaglio (tranne che per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità) ed il sistema commerciale produttivo ligure ha subito una forte crisi, soprattutto a livello di piccole e medie imprese.

In questo momento di estrema difficoltà si ritiene di intervenire con la sospensione temporanea della presentazione di domande di rilascio di autorizzazioni per nuove aperture di Grandi Strutture di vendita e centri Commerciali, per un periodo di tempo limitato fino al 31 dicembre 2020.

Questo periodo di tempo consentirà di verificare e meglio comprendere la portata di questo impatto sulla piccola e medio impresa del commercio ligure, al fine di riprogrammare i successivi interventi che la Regione Liguria potrà assumere per l'intero settore.

Sono fatti salvi i procedimenti di autorizzazione commerciale in itinere, oltre agli Accordi di programma ed Accordi di pianificazione già sottoscritti.

Si auspica, altresì, di trovare soluzioni moderne ed adeguate ai tempi, per consentire una rivitalizzazione delle attività dell'intero settore.

Con questo provvedimento si introduce altresì, tra le funzioni attribuite alla Città metropolitana di Genova ed agli Enti di area vasta (quali enti di governo degli ATO, di cui all'articolo 9 della l.r. 33/2013), la nomina dei componenti dei consigli di disciplina delle aziende affidatarie del servizio pubblico di trasporto, di cui all'articolo 54 del r.d. 148/1931.

Anche in questo caso sono fatte salve le nomine intercorse, già adottate dalla Città metropolitana e dalle Province.

Il testo del disegno di legge composto da sei articoli è stato esaminato dalla III Commissione, ha acquisito parere favorevole del CAL in data 4 giugno 2020 ed è stato approvato a maggioranza, con emendamento, in data 18 giugno 2020.

Auspico che il suddetto disegno di legge possa essere approvato ad ampia maggioranza di voti.

Relazione di minoranza (Consigliere Lunardon G.)

La sospensione temporanea della presentazione di domande per l'apertura di Grandi Strutture di Vendita e Centri Commerciali predisposta con il presente DDL 307 fino al 31/12/ 2020 appare come una misura insufficiente per contrastare la gravissima situazione in cui versa tutto il settore del piccolo commercio a seguito dell'emergenza Covid, anche tenendo conto che l'intero comparto è stato già duramente colpito da eventi come la crisi economica esplosa nel 2008 e il tragico crollo del Ponte Morandi.

A seguito dell'emergenza Covid si stima a livello nazionale una riduzione dei consumi nell'ordine di 84 miliardi di euro concentrati per i tre quarti nel commercio tradizionale con ripercussioni inevitabilmente molto dolorose in termini di chiusura di esercizi e perdita di posti di lavoro anche sul nostro territorio. Per contrastare queste conseguenze altrimenti inevitabili si ritiene necessario intervenire sull'apertura di Grandi Strutture di Vendita e Centri Commerciali in modo più netto di quanto disposto con il presente DDL e, raccogliendo le proposte avanzate nelle scorse settimane dalle associazioni del commercio liguri, prevedere il prolungamento di un anno della moratoria, cioè fino al 31 dicembre del 2021, includendo accanto alle nuove domande anche la sospensione delle procedure in itinere a suo tempo avviate, in modo tale che al settore del piccolo commercio venga garantito un periodo sufficiente per risentire positivamente degli effetti della sospensione. A tal fine vengono presentati due emendamenti al DDL 307 in esame sui quali si auspica l'espressione del voto favorevole dell'Aula mentre chiediamo all'Assessore competente la convocazione un Tavolo con le associazioni del commercio e della Grande Distribuzione Organizzata, aperto anche alle organizzazioni sindacali, per discutere le linee generali di un nuovo modello di rete commerciale che sia effettivamente sostenibile per tutti gli attori di questo comparto

Relazione di minoranza (Consigliere Salvatore A.)

Con il disegno di legge n. 307/2020 la Giunta propone di sospendere il deposito delle domande di apertura di grande strutture di vendita fino al 31 dicembre 2020 e di modificare la nomina dei consigli di disciplina delle aziende di trasporto pubblico, attribuendo tale funzione alla Città Metropolitana di Genova e agli enti di area vasta.

In seguito all'emergenza sanitaria molti piccoli commercianti, già in difficoltà per la crisi economica e la concorrenza di centri commerciali e commercio elettronico, sono stati costretti a ridimensionare o cessare l'attività non potendo 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.

Sospendere le domande solo per alcuni mesi e terminare le procedure di nuove aperture attualmente in corso significa non raccogliere le istanze delle associazioni di categoria e continuare a favorire la grande distribuzione organizzata (GDO), abbandonando al loro destino le piccole e medie imprese.

Inoltre, far coincidere la sospensione delle autorizzazioni GDO solo con il periodo di emergenza sanitaria, prorogato dal Governo fino al 31.12.2020, non ha nessun fondamento logico in quanto i negozi di prossimità e gli esercizi di vicinato non potranno certamente riprendersi in questi pochi mesi, date la forte contrazione dei consumi, la crisi economica in corso e le gravi problematiche infrastrutturali e di circolazione veicolare del nostro territorio.

Per consentire la rigenerazione urbana e mantenere vivi e sicuri i distretti commerciali dei nostri centri abitati è fondamentale aiutare le piccole attività commerciali con politiche urbanistiche di rilancio e gestione integrata e sostenibile.

Occorre contrastare l'assedio della GDO ai nostri centri urbani per renderli più attrattivi e funzionali, favorendo la competitività delle botteghe storiche e migliorando l'offerta nei distretti commerciali dei centri urbani.

Pertanto, si intende proporre un emendamento al DDL in oggetto per sospendere fin da subito gli iter autorizzativi e gli accordi di programma già stipulati con la GDO, rinviando eventuali nuove aperture di supermercati perlomeno per due anni.

Al fine di sostenere concretamente le nostre PMI e rivitalizzare i centri abitati sarebbe opportuno trasferire i centri commerciali fuori dai centri abitati e a tale proposito abbiamo predisposto una proposta di legge finalizzata alla definitiva sospensione delle domande di nuove aperture della GDO all'interno dei centri urbani, come già avvenuto in Veneto ed altre Regioni, per far respirare e rinascere il commercio di prossimità valore unico di presidio del territorio, sicurezza, e socialità.

Relazione di minoranza (Consigliere Tosi F.)

Il disegno di legge in oggetto propone la modifica di due articoli di normative diverse, ovvero il Testo Unico in materia di Commercio (l.r. 1/2007), e la disciplina del trasporto pubblico locale (l.r.33/2013).

Per quanto riguarda la prima modifica, (artt. 1 e 3 DDL, relativa al testo unico in materia di commercio, l.r. 1/2007), il DDL in oggetto ha la finalità di sospendere temporaneamente la presentazione di domande per il rilascio di autorizzazioni per grandi strutture di vendita e centri commerciali, al fine di tutelare i piccoli commercianti che svolgono la propria attività sul territorio ligure e che stanno subendo pesanti danni economici a causa del contagio da Covid 19, anche sulla base della richiesta avanzata in tal senso dalle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative del commercio al dettaglio che rappresentano i piccoli esercenti.

Sappiamo come il sistema commerciale e produttivo ligure, già provato dalla preesistente crisi economica a livello internazionale, nonché dai gravi problemi infrastrutturali verificatisi negli ultimi anni, abbia subito un ulteriore collasso, soprattutto nell'ambito delle piccole e micro imprese: come emerge dall'analisi dei dati pubblicati da "Infocamere Movimprese", relativi al primo trimestre del 2020, in Liguria sono scomparse 670 imprese del commercio, di cui 493 nella vendita al dettaglio. Tra queste, solo per provincia di Genova la perdita è stata di 234 imprese.

Nell'anno precedente il trimestre si chiudeva con un saldo negativo di 593 imprese, di cui ben 409 im-

prese nel commercio al dettaglio, con un calo di 204 solo nella provincia di Genova. Da gennaio a marzo 2020 risultano minori iscrizioni (213) e maggiori cessazioni (706), con un saldo negativo che sfiora le 500 attività, sempre nella vendita al dettaglio.

Per quanto riguarda poi il settore dell'artigianato, il 2020 si è aperto con un saldo negativo di 274 microimprese: le 42.725 realtà attive nella regione si sono ridotte dello 0,64% nel primo trimestre dell'anno, periodo in cui hanno chiuso 1.146 unità, contro 872 nuove aperture, in base ai dati diffusi da Confartigianato.

Oltre a ciò, è prevedibile che gli effetti dell'emergenza Covid-19 si dispiegheranno compiutamente solo nei prossimi mesi, quando si potrà valutare quante imprese riusciranno, dopo la ripartenza, a sostenere i costi, visto anche il calo della domanda che si preannuncia.

In questo contesto, riteniamo che il provvedimento proposto con il DDL in oggetto sia senza dubbio, nel suo spirito, condivisibile: tuttavia, nella prospettiva di una crisi economica senza precedenti, che infierisce, come visto, soprattutto nell'ambito delle piccole realtà commerciali, riteniamo che il termine proposto, ovvero la sospensione prevista per la presentazione delle domande di rilascio di autorizzazioni per nuove aperture di Grandi Strutture di Vendita e Centri Commerciali, di cui alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1, fino alla data del 31 dicembre 2020, non sia sufficiente per produrre gli effetti che con esso si vogliono ottenere, stante il fatto che si hanno avvisaglie di prospettive, per il comparto in oggetto, che potrebbero risultare anche peggiori rispetto a quanto avvenuto fino ad oggi.

Pertanto, la nostra proposta è quella di estendere tale provvedimento al 30 giugno 2021.

Per quanto riguarda invece le modifiche proposte con gli artt. 2 e 4 del DDL, vogliamo ripercorrere per sommi capi l'exkursus normativo relativo alla costituzione del Consiglio di Disciplina nell'ambito delle aziende in regime di concessione appartenenti al settore dei trasporti.

Gli artt. 43, 44 e 45 e 54 del Regio Decreto 08/01/1931 n. 148 e s.m.i. "Regolamento recante disposizione sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione", individuavano i comportamenti di detto personale che danno origine a sanzioni disciplinari. In particolare, l'art. 54 ha previsto che fosse costituito presso ciascuna azienda il Consiglio di Disciplina per l'irrogazione delle sanzioni per i comportamenti manchevoli dei dipendenti.

L'art. 54 in particolare prevede che detto consiglio sia composto:

- "1) da un presidente nominato dal direttore dell'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e trasporti in concessione e scelto preferibilmente tra i magistrati;
- 2) da tre rappresentanti effettivi dell'azienda designati, su richiesta del Ministero dei trasporti e della navigazione (Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione), dall'organo che legalmente rappresenta l'azienda e scelti tra i consiglieri di amministrazione o tra i funzionari con facoltà, in mancanza, di conferire ad altri l'incarico;
- 3) da tre rappresentanti effettivi del personale, designati dalle Associazioni sindacali nazionali dei lavoratori numericamente più rappresentative, su richiesta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e scelti, con precedenza, tra gli agenti appartenenti all'azienda.

Per ciascuno dei rappresentanti di cui al comma precedente è nominato negli stessi modi un supplente".

Il medesimo articolo prevede, altresì, che "Alla nomina dei rappresentanti aziendali e del personale

provvede il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, nonché con il Ministro per l'interno quando trattasi di personale di pubblici trasporti in concessione od in esercizio ad aziende municipalizzate a Comuni, Province, Regioni e relativi Consorzi”.

Dette disposizioni devono essere tuttavia coordinate con il disposto del D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, che ha attuato il conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali delle funzioni e dei compiti in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati e ha fissato, inoltre, i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale. Lo stesso Decreto Legislativo ha definito i servizi pubblici di trasporto regionale e locale come “i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale” tassativamente individuati dall'articolo 3 dello stesso.

Alla luce di detto conferimento, la Regione ha emanato la l.r. n.31 del 9 settembre 1998 “Norme in materia di trasporto pubblico locale”, e successivamente la l.r. n.33 del 7 novembre 2013 e successive modificazioni e integrazioni “Disciplina del sistema di trasporto pubblico regionale e locale e del Piano regionale integrato delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti (Priimit)”, realizzando un ampio processo di delega che coinvolge la Città Metropolitana e le Province e una divisione tra le funzioni di programmazione e quelle di gestione dei servizi e definendo gli Ambiti territoriali ottimali (Ato) del trasporto pubblico e i relativi Enti di governo.

L'art. 7 l.r. 33/13 prevede una serie di competenze in capo a Città Metropolitana e Enti di area vasta (Province), tra cui l'approvazione dei piani di bacino; la stipula degli accordi di programma, l'espletazione delle procedure per l'affidamento dei servizi di trasporto e la gestione del contratto di servizio stipulato; infine, il monitoraggio della domanda, dell'offerta e degli standard di qualità dei servizi.

Si ricorda tuttavia che l'art.6 l.r.33/13 dispone che la Regione eserciti “le funzioni di programmazione e le funzioni di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale”, per cui, in assenza di specifica delega, l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 54 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, relative alla costituzione dei Consigli di Disciplina, rimane in capo alla Regione. In questo contesto si inserisce il DDL in oggetto, che con modifica alla legge regionale 33/2013, propone il conferimento specifico di detta attività a Città Metropolitana e Province; in tal modo si rende operativa una funzione, che pur essendo prevista già da moltissimi anni, in molti casi era rimasta lettera morta. Nei fatti, molte aziende del settore, negli anni, non hanno più provveduto alla richiesta di nomina o di rinnovo del Consiglio di Disciplina, previsto dal RD.

Tuttavia la Corte di Cassazione con le sentenze 12490/15 e 855/17 ha confermato l'obbligo per tutte le aziende autoferrotranviarie – ad eccezione delle sole gestioni governative – di istituire il Consiglio di Disciplina, organo essenziale di garanzia nell'ambito della procedura disciplinare, confermando quanto già espresso in precedenti sentenze, ovvero considerando nulla la sanzione disciplinare in caso di violazione del procedimento finalizzato alla sua irrogazione (ossia, nel caso di interesse, la mancanza della pronuncia da parte del Consiglio di disciplina, che se non è costituito, non può, chiaramente, operare). Si ritiene pertanto indispensabile il chiarimento operato con il DDL in oggetto attraverso lo specifico conferimento di detta funzione a Città Metropolitana e Province.

3. STRUTTURA DI RIFERIMENTO

Dipartimento Sviluppo Economico - Settore Commercio