



*Direzione Attività Produttive
Settore Programmazione del settore terziario commerciale*

MONITORAGGIO DELL'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI ONERI AGGIUNTIVI PER IL RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI PER GRANDI STRUTTURE DI VENDITA

Legge Regionale 12 novembre 1999 n. 28
D.g.r. 11 dicembre 2006, n. 21-4844
D.g.r. 5 ottobre 2009, n. 30-12297

SETTORE PROGRAMMAZIONE DEL SETTORE TERZIARIO COMMERCIALE

OSSERVATORIO REGIONALE DEL COMMERCIO



Marzo 2012

Il quadro normativo

L'onere aggiuntivo che si configura quale elemento prescrittivo di natura amministrativa condizionante il rilascio dell'autorizzazione per medie e grandi strutture di vendita è stato introdotto dalla L.R. 37 del 30.12.2003 che ha modificato l'art. 3, comma 2 lettera d), dalla L.R. 28/1999, al fine di contribuire alla rivitalizzazione e riqualificazione delle zone di insediamento commerciale dei comuni interessati agli interventi.

L'art. 11 della D.C.R. n. 347-42514 del 23.1.2004, che ha modificato l'art. 17, comma 4ter dell'allegato A della D.C.R. n. 563-13414 del 29.10.1999 che fissa gli indirizzi e criteri di programmazione commerciale, stabiliva che l'onere aggiuntivo, computato in una percentuale compresa tra il 30 e il 50 per cento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, fosse dovuto per il rilascio delle autorizzazioni per medie e grandi strutture ubicate nelle localizzazioni L2 e L3, zone di potenziale insediamento di attività commerciali in ambito extra-urbano, identificate dai comuni ai sensi della D.C.R. n. 563-13414/1999 e smi. In attesa che la Giunta Regionale stabilisse i valori, i criteri, le modalità operative ed i parametri per la disciplina dell'onere aggiuntivo, il rilascio delle autorizzazioni era subordinato alla sottoscrizione di un atto d'obbligo registrato che formalizzasse l'impegno a corrispondere l'onere aggiuntivo.

La successiva D.C.R. n. 59-10831 del 24.3.2006, di modifica della D.C.R. n. 563-13414 del 29.10.1999, così come modificata dalla D.C.R. n. 347-42514/1999, prevedeva che il versamento degli oneri aggiuntivi fosse dovuto per il rilascio delle autorizzazioni per tutte le medie e le grandi strutture di vendita, indipendentemente dall'ubicazione negli addensamenti e nelle localizzazioni di programmazione commerciale.

Con D.C.R. 21-4844 del 11.12.2006 vengono approvate, in fase sperimentale, le disposizioni attuative per la disciplina degli oneri aggiuntivi riferiti esclusivamente alle grandi strutture di vendita, demandando ad un successivo atto la regolamentazione degli oneri aggiuntivi per le medie strutture di vendita, per le quali la legge attribuisce il rilascio dell'autorizzazione all'esclusiva competenza comunale. La deliberazione definisce, in via sperimentale, i criteri e le modalità per l'individuazione dei comuni interessati, il calcolo e la ripartizione degli oneri aggiuntivi.

Le disposizioni si applicano alle grandi strutture di vendita ubicate nelle localizzazioni L2 e L3 per le domande presentate successivamente al 22.1.2004, in attuazione della D.C.R. 347-42514/2003, e a tutte le grandi strutture, indipendentemente dalla localizzazione, per le domande presentate successivamente al 24.3.2006, in attuazione della D.C.R. 59-10831/2006.

I comuni beneficiari sono tenuti ad utilizzare gli oneri per attuare azioni e iniziative tese a preservare, sviluppare, potenziare il tessuto locale. Le destinazioni ammesse per l'utilizzo degli oneri differiscono per i comuni con popolazione superiore od inferiore a 3.000 abitanti.

I comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti devono utilizzare gli oneri aggiuntivi per sviluppare o completare i piani di qualificazione (PQU), previsti dall'art. 18 della D.C.R. n. 563-13414/1999 e smi, se ne sono dotati; per progettare la realizzazione di PQU se non ne sono ancora dotati o per azioni di promozione e qualificazione dei luoghi del commercio.

I comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti sono tenuti ad utilizzare gli oneri aggiuntivi per la realizzazione o il completamento di programmi integrati di rivitalizzazione (PIR), previsti dall'art. 18 della D.C.R. n. 563-13414/1999 e smi, per azioni per il mantenimento o la ricostituzione del servizio commerciale locale o per azioni di promozione e sostegno dell'immagine del comune.

Le azioni devono essere realizzate dai comuni entro tre anni dall'attribuzione degli oneri aggiuntivi. La Regione può concedere una deroga qualora il comune ne faccia richiesta motivata.

I comuni beneficiari sono tenuti a trasmettere annualmente una certificazione tecnico-finanziaria in ordine all'utilizzo degli oneri aggiuntivi. La Regione verifica il corretto utilizzo degli oneri

aggiuntivi attraverso il controllo delle azioni amministrative e programmatiche attuate dai comuni con gli oneri stessi. In caso di non corretto o mancato utilizzo delle somme percepite dai comuni a titolo di onere aggiuntivo la Regione ne richiede la restituzione ai comuni..

La deliberazione stabilisce che le prescrizioni e le indicazioni per l'assolvimento dell'obbligo di corresponsione degli oneri dovuti per le domande di autorizzazione presentate prima della sua approvazione sono indicati con determinazione dirigenziale del Responsabile regionale del procedimento e devono essere corrisposti entro due anni dall'adozione della determinazione stessa.

Per le domande di autorizzazione presentate dopo l'entrata in vigore della deliberazione le indicazioni per l'assolvimento dell'onere aggiuntivo, sono indicate nella deliberazione della conferenza dei servizi ex D.lgs 114/1998 e devono essere erogati entro due anni dal rilascio dell'autorizzazione.

Con D.C.R. n. 30-12297 del 5.10.2009 viene prorogata la sperimentazione avviata con la D.C.R. n. 21-4844 del 2006. La deliberazione modifica inoltre le modalità temporali della corresponsione degli oneri aggiuntivi previste dalla D.C.R. 21-4844/2006, prevedendo il versamento dell'onere al momento dell'attivazione dell'esercizio commerciale.

La L.R. 13/2011, che detta disposizioni urgenti in materia di commercio e apporta modifiche alla L.R. 28/1999, introduce ulteriori modifiche alla disciplina dell'onere aggiuntivo. La legge stabilisce che gli oneri aggiuntivi sono dovuti per il rilascio delle autorizzazioni per tutte le grandi strutture di vendita indipendentemente dalla loro localizzazione e per il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita ubicate nelle localizzazioni urbano-periferiche non addensate L2 e negli addensamenti commerciali extra-urbani arteriali A5. Stabilisce, inoltre, che una quota del 25% degli oneri aggiuntivi debba essere versata in un fondo regionale per la qualificazione del commercio e il rimanente 75% sia destinato ai comuni interessati da ciascun intervento..

Il 30% della quota destinata al fondo regionale deve essere versata al rilascio dell'autorizzazione, il restante 70% all'attivazione dell'esercizio commerciale. Il rimanente 75% destinato a contribuire alla rivitalizzazione e riqualificazione delle zone di insediamento commerciale dei comuni beneficiari deve essere versato all'attivazione dell'esercizio commerciale.

Con L.R. 13/2011 "Autorizzazione all'esercizio provvisorio del Bilancio della regione Piemonte" è istituito nella Unità Previsionale di Base "Sviluppo ed Incentivazione del commercio", il Capitolo di Bilancio "Trasferimenti ai Comuni per la rivitalizzazione e riqualificazione del commercio – art. 18bis, comma 4bis della LR n. 28/99 smi" nel quale deve essere versata la quota del 25% dell'onere aggiuntivo dovuto alla Regione.

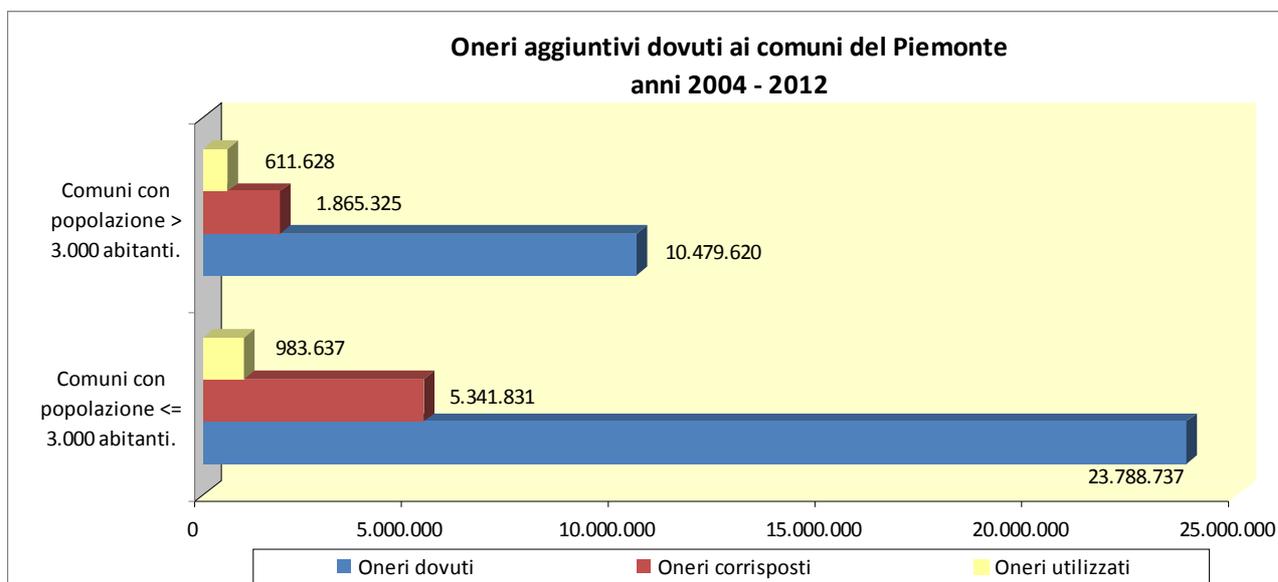
La L.R. 15/2012, che introduce ulteriori modifiche alla L.R. 28/1999, stabilisce che la quota del 25% degli oneri aggiuntivi dovuti alla Regione deve essere versata nell'apposita sezione del fondo regionale per lo sviluppo e la qualificazione delle piccole imprese di cui all'art. 18, comma 1 lettera b bis della L.R. 28/1999 e smi. La legge stabilisce, inoltre, che le autorizzazioni per le medie e le grandi strutture di vendita sono revocate in caso di mancato assolvimento dell'obbligo di corresponsione degli oneri aggiuntivi.

Gli oneri aggiuntivi dal 2004 al 2012

L'Osservatorio regionale del commercio ha effettuato un costante monitoraggio della prima fase sperimentale di attuazione della disciplina degli oneri aggiuntivi e ha continuato a monitorare l'applicazione della disciplina anche successivamente all'approvazione della L.R. 13/2011, che ha modificato i soggetti beneficiari e le modalità di corresponsione degli oneri.

Dal 23 gennaio 2004, data di approvazione della D.C.R. n. 347-42514 al 19 agosto 2011, data di entrata in vigore della L.R. 13, l'Osservatorio regionale del commercio ha "fotografato" il seguente quadro dell'attuazione della disciplina degli oneri aggiuntivi per le autorizzazioni per grandi strutture di vendita:

- sono state approvate 128 deliberazioni della Conferenza dei servizi ex L.R. 28/99 con obbligo del pagamento degli oneri aggiuntivi;
- ammontano a 34.286.357 euro gli oneri aggiuntivi complessivamente dovuti a 449 comuni beneficiari, di cui:
 - 23.788.737 euro dovuti a 166 comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti
 - 10.497.620 euro dovuti a 283 comuni con popolazione inferiore o uguale a 3.000 abitanti;
- ammontano a 7.207.157 euro gli oneri aggiuntivi complessivamente corrisposti a 237 comuni, di cui:
 - 5.341.831 euro corrisposti a 106 comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti > 3.000 abitanti
 - 1.865.325 euro corrisposti a 131 comuni con popolazione inferiore o uguale a 3.000 abitanti;



Poiché la D.G.R. 30-2297 del 5.10.2009 stabilisce che l'onere aggiuntivo deve essere pagato al momento all'attivazione dell'esercizio commerciale, non tutte le somme dovute a tale titolo saranno corrisposte ai comuni perché non tutte le strutture autorizzate saranno realizzate. Delle 128 grandi strutture soggette al pagamento degli oneri aggiuntivi per le quali la Conferenza dei servizi ex L.R. 28/99 ha espresso parere favorevole, soltanto 47 sono state realizzate ed

attivate. Gli oneri aggiuntivi dovuti per questi interventi ammontano complessivamente ad oltre 8.300.000 euro. Per le rimanenti 81 autorizzazioni per grandi strutture di vendita non ancora attivate sono dovuti oneri per oltre 25.700.00 euro.

Di queste 81 autorizzazioni :

- 34, per le quali sono dovuti oltre 11.700.000 euro per oneri aggiuntivi, risultano in fase di procedimento per ottenere l'autorizzazioni urbanistica ai sensi della L.R. 56/7 o sono in fase di completamento dell'iter inerente la valutazione d'impatto ambientale prevista dalla L.R. 40/98 ed è quindi presumibile che saranno attivate.
- 43, per le quali sono dovuti oltre 6.000.000 di euro per oneri aggiuntivi, risultano in corso di validità o hanno ottenuto una proroga ma non risultano ancora in fase di procedimento urbanistico o di valutazione ambientale.

Per quattro autorizzazioni, tenute al pagamenti di oltre 6.000.000 di euro per oneri aggiuntivi, sono stati sospesi i termini in seguito a ricorso giurisdizionale

L'utilizzo degli oneri aggiuntivi da parte dei comuni dal 2004 al 2012

80 comuni hanno trasmesso alla Regione i rendiconti dell'utilizzo degli oneri aggiuntivi per un totale di 1.394.265 euro, di questi :

- 38 comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti hanno rendicontato l'utilizzo di oneri aggiuntivi per 782.637 euro
- 42 comuni con popolazione inferiori a 3.000 abitanti hanno rendicontato l'utilizzo di aggiuntivi per 611.628 euro

Poco più della metà dei comuni (41) che ha attuato azioni di riqualificazione e rivitalizzazione previsti dalla D.G.R. 21-4844 del 11.12.2006 li ha interamente finanziati con gli oneri aggiuntivi per un totale di 835.967 euro, i rimanenti 39 comuni hanno co-finanziato gli interventi.

Oneri aggiuntivi utilizzati e rendicontati dai comuni

Classe demografica Comuni	Numero comuni che hanno presentato rendiconto	Oneri aggiuntivi dovuti ai comuni che hanno presentato rendiconto	Oneri aggiuntivi corrisposti ai comuni che hanno presentato rendiconto	Oneri aggiuntivi per i quali è stato presentato rendiconto	Oneri aggiuntivi corrisposti e non ancora utilizzati dai comuni che hanno presentato rendiconto	Oneri aggiuntivi ancora da corrispondere ai comuni che hanno presentato rendiconto
<= 30.000 abitanti	38	2.409.751	876.314	611.628	264.686	1.533.437
> 30.000 abitanti	42	6.940.631	1.758.332	783.825	974.507	5.182.299
Totale	80	9.350.382	2.634.646	1.395.454	1.239.192	6.715.736

I comuni hanno rendicontato 88 azioni attuate con i fondi reperiti con la riscossione degli oneri aggiuntivi; 61 genericamente riconducibili ad interventi di riqualificazione urbana, 23 ad interventi di promozione e 4 ad azioni di rivitalizzazione del commercio in centri minori.

Dei 61 interventi di qualificazione urbana, 34 sono stati attuati da comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e da 24 da comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Delle 23 azioni di promozione, 11 sono state attuate da comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti,

le rimanenti 12 da comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. I 4 interventi di rivitalizzazione del commercio sono stati attuati, ovviamente, da piccoli comuni.

Dei 42 comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti che hanno rendicontato l'utilizzo degli oneri aggiuntivi, soltanto 15 avevano già adottato un programma di qualificazione urbana. Di questi, solamente 8 hanno utilizzato gli oneri per interventi nell'ambito dei Pqu. Dei 27 comuni privi di Pqu, soltanto uno ha utilizzato gli oneri aggiuntivi per l'affidamento di un incarico di progettazione di un piano di qualificazione.

Gli oneri aggiuntivi utilizzati e rendicontati spaziano da un minimo di 89 euro ad un massimo di 194.300 euro. La maggioranza dei comuni: 45, ha utilizzato oneri aggiuntivi sino a 10.000 euro (31 comuni oneri inferiori a 5.000 euro e 14 oneri compresi tra 5.000 e 10.000 euro), 29 comuni oneri compresi tra 10.000 e 50.000 euro, soltanto 4 comuni hanno potuto utilizzare oneri compresi tra 50.000 e 100.000 euro e 2 oneri superiori a 100.000 euro.

La maggioranza delle azioni di riqualificazione ha riguardato interventi infrastrutturali di viabilità:

- sistemazione di strade (16 interventi)
- installazione di cartellonistica stradale (6)
- realizzazione o la sistemazione di parcheggi (2)

Gli altri interventi di qualificazione hanno riguardato:

- acquisto e la posa di arredi urbani (13)
- sistemazione dell'illuminazione pubblica (5)
- interventi di riqualificazione di mercati ambulati (6)
- interventi generici di riqualificazione urbana (6)

Nove comuni hanno utilizzato gli oneri aggiuntivi per affidare incarichi per la predisposizione di progetti di qualificazione urbana, di cui:

- 4 per incarichi tecnici finalizzati allo sviluppo di PQU già attuati
- 2 per incarichi per la predisposizione di dossier di candidatura per PQU
- 3 per incarichi di studio per la predisposizione di progetti di qualificazione urbana

Per queste azioni di riqualificazione i comuni hanno impegnato oltre 1.051.657 euro. 29 di questi interventi per 621.989 euro sono stati finanziati interamente con gli oneri aggiuntivi, 31 per circa 429.668 euro sono stati co-finanziati dai comuni.

Le azioni promozionali finanziate dai comuni con gli oneri aggiuntivi sono state 22 per 299.253 euro. Undici attuate da comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti per 192.162 euro e nove da comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti per 107.091 euro. Le azioni promozionali hanno riguardato:

- l'organizzazione di manifestazioni, il sostegno finanziario a fiere locali, la realizzazione di pubblicazioni promozionali (10 azioni)
- l'installazione di cartellonistica promozionale (5)
- la realizzazione di luminarie natalizie (4)
- l'erogazione di contributi ai commercianti per la riqualificazione degli esercizi (2).

I tre interventi di rivitalizzazione del tessuto commerciale per 37.900 euro, attuati ovviamente da comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, si sono concretizzati:

- nell'apertura di uno spaccio per la vendita dei prodotti agricoli locali del cui canone di locazione si è fatto carico il comune per i primi quattro anni

- nell'istituzione di un servizio di consegna a domicilio per gli anziani finanziato dal comune
- nell'acquisto di un edificio da adibire all'attività di commercio ambulante

Un comune ha iscritto a Bilancio 6.500 euro per generici interventi di rivitalizzazione del tessuto commerciale non ancora realizzati

Da un'analisi dei dati sugli oneri aggiuntivi per le grandi strutture di vendita dovuti ai comuni dalle società promotrici e non ancora corrisposti, risulta che a dicembre 2012 tre società non hanno ancora corrisposto gli oneri dovuti per sei interventi complessivi, o li hanno corrisposti soltanto in parte.

Tutti gli interventi per cui sono dovuti gli oneri non ancora corrisposti sono stati deliberati dalla Conferenza dei servizi L.R. 28/99 nel 2005 e sono stati attivati negli ultimi anni.

Non tutti i comuni beneficiari sono a conoscenza del fatto che sono loro dovuti gli oneri aggiuntivi benché siano stati avvisati all'approvazione delle deliberazioni della Conferenza dei servizi, che di norma precedono di alcuni anni l'attivazione degli esercizi.

Alcuni comuni hanno espressamente richiesto la corresponsione degli oneri alle società. In alcuni casi le società hanno trattato una rateizzazione degli oneri

Dall'analisi delle azioni e dei progetti finanziati dai comuni che hanno presentato rendiconto con le somme percepite a titolo di onere aggiuntivo, si rileva che, nel complesso, i fondi sono stati correttamente utilizzati per interventi mirati a raggiungere le finalità e gli obiettivi previsti dalla legge e nel rispetto delle indicazioni dell'Amministrazione Regionale.

La difficoltà maggiori per il corretto utilizzo degli oneri aggiuntivi da parte dei comuni, derivano in molti casi, dall'esiguità delle singole somme percepite a tale titolo ed al fatto che tali somme devono essere utilizzate, come previsto dalla deliberazione che ne fissa le disposizioni attuative, entro tre anni dall'attribuzione, salvo proroga. Inoltre il comma 2 dell'art. 10 della stessa deliberazione stabilisce che i comuni destinatari di oneri aggiuntivi devono trasmettere annualmente alla Regione una certificazione in ordine al loro utilizzo.

Molti comuni, pertanto, hanno utilizzato le singole somme percepite a titolo di onere aggiuntivo in azioni di minor impatto e di minor efficacia rispetto agli obiettivi previsti dalla legge (acquisto di arredi urbani, installazione di cartellonistica stradale o promozionale), non potendo sviluppare con fondi così esigui valide azioni o progetti di qualificazione e sviluppo del tessuto commerciale urbano.

Considerato che molti comuni sono destinatari di più oneri aggiuntivi derivanti da più autorizzazioni per medie o grandi strutture la cui corresponsione avviene all'attivazione degli esercizi commerciali, sarebbe opportuno favorire, nei limiti delle vigenti disposizioni finanziarie che disciplinano i Bilanci comunali, l'utilizzo delle somme percepite a titolo di onere aggiuntivo nell'arco temporale di un triennio per un'unica azione o un unico progetto di qualificazione urbana.