



PIAZZA
DEL MERCATO



Associazione
Nazionale
Commercio
su Aree Pubbliche



UN NUOVO QUADRO NORMATIVO PER IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

Roma, 27 maggio 2018

CONSEGNATO DALL'ANVA
AI CAPIGRUPPO PARLAMENTARI DEI PARTITI

UN IMPEGNO PER LA XVIII LEGISLATURA

PREMESSA

La Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta “Bolkestein”) dispone (art. 12) che **nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali. Nei casi di cui sopra il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.**

In relazione a detta previsione, confermata dall’art. 16 del D. Lgs. n. 59/2010, con cui la Direttiva è stata recepita in Italia, i titolari di concessioni di suolo pubblico rilasciate per l’esercizio del commercio su aree pubbliche, che godevano di un diritto al rinnovo automatico delle medesime concessioni alle rispettive scadenze riconosciuto dalla legge, secondo l’interpretazione che il Legislatore ha dato della Direttiva Bolkestein, ritenendola applicabile al settore, avrebbero perso detto diritto alla prima scadenza della concessione successiva all’8 maggio 2010, data di entrata in vigore del decreto, se non fosse intervenuto l’**art. 70, comma 5**, del medesimo.

Quest’ultimo prevede che con **Intesa in sede di Conferenza unificata**, anche in deroga al disposto di cui all’art. 16 del D. Lgs. n. 59, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell’impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche.

L’Intesa è stata approvata il 5 luglio 2012 e ha previsto disposizioni transitorie con le quali, per garantire un sufficiente ed uniforme periodo di stabilità, si è stabilito che le concessioni di posteggio scadute venivano ulteriormente prorogate fino al 7 maggio 2017, mentre quelle che sarebbero scadute nel periodo compreso fra la data dell’Intesa ed i cinque anni successivi erano prorogate fino al 4 luglio 2017.

L’art. 6, comma 8, del **decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244**, cosiddetto “Decreto Milleproroghe”, ha poi disposto la proroga al 31 dicembre 2018 del termine di validità delle concessioni per l’esercizio del commercio su aree pubbliche in scadenza nel maggio e luglio 2017, finalizzata alla tenuta dei bandi per il rilascio delle concessioni, da rinnovare con data 1° gennaio 2019.

Infine, la **legge 27 dicembre 2017, n. 205, legge di Bilancio per l’anno finanziario 2018**, ha previsto, all’art. 1, commi 1180, la proroga del termine di scadenza delle concessioni in essere fino al 31 dicembre 2020, mentre, con il comma 1181, ha stabilito che “le amministrazioni interessate prevedono, anche in deroga a quanto disposto dall’art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, specifiche modalità di assegnazione per coloro che, nell’ultimo biennio, hanno direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare”, rinviando ad una modifica dell’Intesa del 5 luglio 2012 per l’adeguamento dei criteri già da essa previsti e la fissazione del numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali.

La situazione del commercio su aree pubbliche oggi

In conseguenza di quanto previsto dalla legge di Bilancio 2018, **il commercio su aree pubbliche vive oggi una situazione di sostanziale “stallo”, che nuoce ad una categoria che ha proprio nelle dinamiche di mercato la propria peculiarità.**

Fino a quando la Conferenza Unificata non adeguerà l’Intesa del 5 luglio 2012, inserendovi i nuovi criteri che regolino le “specifiche modalità di assegnazione per coloro che, nell’ultimo biennio, hanno direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare”, nonché stabilendo il numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, ora non più solo nella medesima area mercatale, come prima prevedeva la normativa di settore, ma anche in diverse aree, mercatali e non, i Comuni interessati, qualora non abbiano già indetto e chiuso le selezioni per l’assegnazione delle concessioni di posteggio, non potranno farlo, poiché farebbero riferimento a criteri ormai superati.

Nel frattempo, in alcune Regioni, prima che venisse approvata la legge di Bilancio 2018, si sono tenute selezioni per il rinnovo delle concessioni, che si sono chiuse con il rilascio dei titoli.

I Comuni in cui le selezioni siano state indette in vigenza dei criteri originariamente previsti dall’Intesa, ma non si siano poi tenute, hanno invece sospeso i bandi, nella considerazione che sarebbero inopportuno effettuare le gare alla luce delle nuove norme.

Gli operatori in attesa di prendere parte alle selezioni per il rinnovo delle loro concessioni si trovano dunque in una condizione di grande incertezza.

Questa, in sostanza, l’attuale situazione del commercio su aree pubbliche:

- blocco dei bandi fino alla modifica dell’Intesa e comunque fino al 2020;
- sperequazione tra concessioni rilasciate in relazione ai bandi tenutisi nel 2017 e concessioni da rilasciare con i nuovi criteri;
- arretramento della categoria, che perde le caratteristiche di imprenditorialità, diventando “attività di sussistenza”, considerato che, ai sensi del comma 1181 sopra menzionato, per l’assegnazione delle concessioni le amministrazioni dovrebbero procedere ad una valutazione di tipo economico, circa la sussistenza della condizione che il soggetto che concorre per l’assegnazione di un posteggio abbia tratto da esso, nell’ultimo biennio, l’unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare;
- impedimento sostanziale degli affitti di azienda, se non si vuole perdere la priorità riconosciuta per il rinnovo a chi ha lavorato direttamente sul posteggio;
- forte limitazione del numero massimo di concessioni assegnabili.

La proposta di revisione della normativa in essere

Occorre anzitutto premettere che, **a meno di clamorose smentite da parte dell'UE, il commercio su aree pubbliche deve intendersi soggetto all'applicazione della Direttiva Bolkestein (n. 123/2006)**, e dunque al principio che nell'assegnazione delle concessioni in essere “non possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo”.

In tal senso:

- la sentenza della Corte Costituzionale n. 291/2012, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, in base al quale di fatto si rendeva inapplicabile sul territorio regionale quanto previsto dall'art. 16 del D. Lgs. n. 59 del 2010;
- i pareri del Commissario europeo per il mercato interno ed i servizi, Michel Barnier, tra cui la risposta data il 13 agosto 2010 (E-4448/2010) all'On. le Sergio Berlatto (PPE): “il rinnovo automatico di dette concessioni, così come di qualsiasi altro vantaggio conferito ai prestatori di servizi di turno, potrebbero risultare incompatibili con la direttiva sui servizi”.

Ciò non toglie che si possa ipotizzare l'approvazione di una norma nazionale (in applicazione dei principi della tutela della concorrenza, che consentono l'avocazione della materia del commercio al legislatore statale) la quale escluda l'applicazione della Direttiva Bolkestein al commercio su aree pubbliche, attendendo poi le determinazioni dell'UE eventualmente in contrasto con la posizione del nostro Legislatore.

In questo caso, comunque, occorrerà riformare le regole per il rinnovo delle concessioni, poiché il tessuto normativo che nel frattempo si è prodotto a livello regionale va completamente rivisitato alla luce di principi attualmente non sondati.

Si ritiene, dunque, più agevole, anche in attesa di approfondire le problematiche inerenti l'interlocuzione con l'UE, proporre un agevole rinnovo delle concessioni in essere, la cui durata è stata prorogata al 31.12.2020, mediante previsione di modalità estremamente semplificate, sebbene in linea con i principi dell'Intesa del 5.7.2012 ed allineandone la durata con quelle già rinnovate nel 2017. Il rinnovo dovrà essere consentito sulla base della puntuale verifica della regolarità contributiva e fiscale dei titolari delle concessioni in scadenza.

In ogni caso, al fine di superare l'attuale situazione di *impasse* e per ristabilire condizioni di equità, **ocorrerà abrogare l'art. 1, comma 1181, della legge n. 205/2017.**

Successivamente si potrà procedere a nuovi approfondimenti relativi all'applicabilità dei principi della Direttiva Bolkestein, valutando nelle opportune sedi, a partire dai contatti con l'UE, se considerarne l'esclusione ovvero quali siano i criteri derogatori alla luce dei quali dovranno condursi in seguito le selezioni.

PIANO DI AMMODERNAMENTO E RIFORMA DEL COMPARTO

Ma, prima di **ripensare il meccanismo di rinnovo delle concessioni, occorre un piano complessivo di ammodernamento del comparto**, più impellente delle mere procedure amministrative.

Il commercio su area pubblica sta attraversando infatti, ormai da diversi anni, una fase di particolare difficoltà.

La particolare tipologia di distribuzione sconta problematiche che vanno oltre quelle legate alla crisi dei consumi. La crescente dequalificazione dei mercati, sia in termini di offerta che di professionalità degli operatori, l'abusivismo dilagante, l'uso eccessivo di strumenti quali l'affitto di azienda, il superamento dei vincoli merceologici, costituiscono gravi problemi per la categoria, insieme al proliferare di iniziative commerciali su area pubblica che non rispondono a nessuna norma, ad una fiscalità obsoleta e penalizzante: si tratta di temi la cui valutazione in chiave di riforma è divenuta non più rinviabile e che necessitano di strumenti normativi adeguati per garantire certezze per il presente e opportunità concrete per il futuro.

Occorre dunque pensare all'approvazione di una **riforma statale del settore, anche in questo caso in applicazione dei criteri sottesi alla tutela della concorrenza**, che si prenda cura, almeno a livello dei principi generali, dei seguenti aspetti:

ABUSIVISMO

Il commercio, specie quello itinerante, così come regolato attualmente, consente eccessive libertà ad operatori non autorizzati, che troppo facilmente sfuggono alle maglie dei controlli: occorre un ripensamento delle regole di tale tipo di commercio su base omogenea a livello nazionale, in modo da **rendere immediatamente riconoscibili i soggetti "regolari", consentendo l'altrettanto immediata identificazione degli irregolari e degli abusivi.**

RIORDINO DEI MERCATI, DELLE FIERE E DEL COMMERCIO ITINERANTE

Occorre un riordino delle regole che sovrintendono all'organizzazione dei mercati e delle fiere, come di ogni altra occasione lecita di vendita di prodotti su aree pubbliche; in tal senso:

- **le Regioni devono dotarsi di uno strumento legislativo che disciplini tutte le attività di commercio su aree pubbliche, dai mercati alle fiere ordinarie fino alle manifestazioni straordinarie ed ai mercatini degli hobbisti**, in modo tale che non vi siano aspetti non regolati che lascino spazio all'abusivismo;

- occorre prevedere l'istituzione di meccanismi trasparenti per l'affidamento a privati, a consorzi di operatori o a società di emanazione delle Associazioni imprenditoriali, della gestione dei mercati e delle fiere che si tengono a cadenza regolare;
- gli Enti locali devono procedere ad attento monitoraggio dei mercati, delle fiere, dei posteggi isolati esistenti, riprogrammando il numero dei posteggi sulla base del rispetto delle norme di sicurezza ed igiene; in tal senso, va privilegiata la conservazione dei mercati in sede propria;
- con riferimento ai mercati su strade e piazze occorre assicurare la presenza dei necessari allacci idrici, elettrici e fognari, in particolare per il commercio dei prodotti alimentari, ovvero disporre in modo che sussistano condizioni alternative adeguate; occorre inoltre rivedere le dimensioni dei posteggi in modo da assicurare ineludibilmente il rispetto delle norme di sicurezza, in particolare con riferimento alle vie di esodo e per l'accesso dei mezzi di intervento pubblico.

FORMAZIONE OBBLIGATORIA

L'abrogazione del "REC" per il settore non alimentare, invece di incentivare le possibilità di fare impresa e di sviluppare il mercato, è stato un elemento decisivo per la dequalificazione dei mercati. Poter accedere all'esercizio del commercio ambulante oggi è estremamente semplice, nella maggior parte dei casi basta una semplice SCIA, ed anche l'investimento iniziale è di gran lunga il più basso e accessibile di tutti i comparti. Ciò, unitamente all'assoluta mancanza di formazione per i "nuovi" ingressi, determina una scarsissima professionalità, omologando e facendo scadere in modo significativo l'offerta e quindi l'attrattività dei mercati.

Occorre dunque prevedere come obbligatoria, per l'accesso al settore e l'esercizio dell'attività, la frequenza di corsi di formazione e aggiornamento, con superamento di un esame finale relativo almeno alla conoscenza della lingua Italiana e della legislazione fiscale e amministrativa.

SETTORI MERCEOLOGICI

La scomparsa dei settori merceologici a seguito dell'introduzione delle due uniche tipologie, ovvero FOOD e NON FOOD, ha contribuito in maniera determinante a dequalificare e snaturare i mercati. Da sempre questa tipologia di commercio ha fondato la sua forza sull'attrattività dell'offerta e sull'ottimo rapporto qualità/prezzo, attirando così una clientela variegata. Oggi purtroppo siamo di fronte in troppe realtà ad un'offerta standardizzata e di basso livello, che determina necessariamente una scarsa attrattività della forma di vendita. Occorre quindi reintrodurre nei mercati di nuova istituzione

e nei posteggi liberi la presenza di varietà dell'offerta merceologica, così da riconferire al commercio su area pubblica le caratteristiche peculiari che ne avevano fatto, fino a qualche anno fa, uno dei settori più interessanti del piccolo commercio.

I posteggi nei mercati e nelle fiere di nuova istituzione ed i posteggi resisi liberi nei mercati e nelle fiere esistenti dovrebbero pertanto essere assegnati per i seguenti settori merceologici:

- *Alimentare; Ortofrutta; Abbigliamento; Calzature; Accessori; Prodotti casa e persona; Biancheria per la casa; Biancheria intima; Prodotti per animali; Casalinghi; Giocattoli.*

Spetterebbe ai comuni stabilire la suddivisione dei mercati e delle fiere di nuova istituzione in settori merceologici relativi ad una o più delle categorie sopra indicate.

TUTELA DEI “MERCATI TURISTICI”

Il tema dei mercati nei centri storici delle città d'arte ormai da diversi anni rappresenta una problematica importante per il settore. È ormai evidente che **le politiche di “salvaguardia” delle aree di particolare pregio ed interesse delle più importanti città d'arte del nostro Paese impattano in modo importante sulle aziende commerciali che in questi contesti operano, anche da decine o centinaia di anni, mettendone a serio rischio la stessa sopravvivenza.** Negli anni si sono susseguiti diversi atti normativi che hanno reso più difficile e problematica la presenza del commercio ambulante in queste realtà, togliendo agli operatori ogni certezza per il futuro e conseguentemente facendo perdere valore alle aziende.

Occorre una normativa che metta un punto fermo, partendo dall'ultima direttiva, ovvero il “decreto Franceschini” del 2016, **individuando criteri certi per lo svolgimento del commercio ambulante nelle aree di interesse storico o comunque tutelate.**

Con le procedure e per le finalità indicate nell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 222/2016, **i Comuni dovrebbero poter definire: a) le specifiche caratteristiche di postazioni e banchi di vendita compatibili con le particolari aree di interesse storico, artistico, archeologico; b) disciplinari delle merci in vendita.**

I Comuni dovrebbero poi prevedere particolari incentivi per la realizzazione delle strutture, anche con riferimento alla riduzione dei tributi locali per le attività soggette.

REGOLARITA' CONTRIBUTIVA

L'introduzione della regolarità contributiva come requisito per svolgere l'attività di commercio su area pubblica avrebbe potuto rappresentare un elemento di tutela dal punto di vista della concorrenza fra imprese, per garantire il rispetto delle stesse regole da tutti.

Purtroppo, la legge nazionale ha demandato alle Regioni la facoltà di applicare o

meno sul proprio territorio l'obbligatorietà della previsione di una dichiarazione di regolarità contributiva, analoga al DURC. Si è verificato così che alcune Regioni hanno applicato la norma ed altre limitrofe no, determinandosi in tal modo una stortura nella concorrenza fra le aziende. Occorre quindi uniformare la legge a livello nazionale, in modo che tutte le Regioni applichino le stesse disposizioni normative.

Tutte le attività di commercio su area pubblica devono dunque essere tenute al rispetto della regolarità contributiva nell'esercizio dell'attività.

FISCO

Quello dell'imposizione fiscale è un aspetto molto delicato e problematico per la categoria, come peraltro per molte altre, ma ciò che più rende incomprensibile la norma è il doppio criterio di determinazione del reddito per l'impresa ambulante, ovvero il controllo dell'emissione dello scontrino fiscale ed il rispetto degli studi di settore. Oggi un operatore su area pubblica rischia la sanzione per la mancata emissione dello scontrino e comunque è soggetto all'ulteriore verifica sul reddito sulla base degli studi di settore, peraltro obsoleti e rispondenti a criteri sicuramente da rivedere.

È quindi non più rinviabile una semplificazione dei controlli, attraverso l'abolizione dello scontrino e la revisione degli studi di settore, mediante riferimento a parametri più attinenti alla realtà.

VENDITA MERCE USATA ED HOBBISTICA

La "deregulation" cui si sta assistendo con riferimento alla vendita dei prodotti dell'ingegno, ai prodotti usati ed all'hobbistica sta provocando seri problemi in molte realtà mercatali, contribuendo a dare un'immagine estremamente dequalificata e non trasparente delle merci poste in vendita e di conseguenza dell'intero mercato.

Occorre inserire regole che diano certezze al consumatore e trasparenza su quanto è commercializzato, in particolare individuando le caratteristiche delle merci in vendita e stabilendo i necessari parametri per **distinguere gli operatori che effettivamente esercitano le menzionate attività in modo sporadico e non abituale rispetto a quelli che lo fanno professionalmente**, tanto da dover essere assoggettati alle regole generali per l'esercizio dell'attività commerciale, con riferimento agli aspetti amministrativi, contributivi e fiscali.

AFFITTO DI RAMO DI AZIENDA

Il tema dell'affitto di ramo d'azienda, in conseguenza dell'uso distorto che se ne è fatto, si è rivelato una delle cause più importanti di dequalificazione dei mercati, diventando strumento di rendita acclarata (soprattutto nei centri delle città d'arte). Non-

stante ciò, la possibilità di poter usufruire di questo istituto previsto dalla legge non può essere esclusa, anche se è sicuramente necessaria una modifica che ne garantisca la fruizione nei casi di particolari esigenze personali e comunque in casi tassativi, per una durata limitata ad un arco di tempo ben definito.

L'affitto di ramo di azienda di imprese esercitanti il commercio su area pubblica dovrebbe poter essere effettuato solo in relazione a malattia comprovata del titolare per un massimo di 36 mesi anche non consecutivi su un periodo di 10 anni ovvero, in tutti gli altri casi, per una durata massima di 24 mesi anche frazionabili nell'arco di dieci anni.

PROPOSTA DI REVISIONE DELLE NORME IN MATERIA DI COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

1. **ABROGAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 1181, della legge n. 205/2017.**
2. **USCITA DALLA BOLKESTEIN**
3. **RINNOVO DELLE CONCESSIONI IN ESSERE al 31.12.2017, la cui validità è stata prorogata al 31.12.2020, ed allineamento di tutte le concessioni con data inizio 1.1.2021 e durata 12 anni. Il rinnovo dovrà avvenire IN BASE A MODALITA' ESTREMAMENTE SEMPLIFICATE sulla base dei principi dell'Intesa in Conferenza Unificata del 5.7.2012, nonché della verifica della regolarità contributiva e fiscale dei titolari delle concessioni in scadenza.**
4. **APPROVAZIONE DEI PRINCIPI DI BASE di un Piano complessivo di ammodernamento del comparto, che preveda:**
 - **LOTTA ALL'ABUSIVISMO**, mediante nuove regole che rendano immediatamente riconoscibili i soggetti "regolari", consentendo l'agevole identificazione degli irregolari e degli abusivi;
 - **RIORDINO DEI MERCATI**. Le Regioni dovranno dotarsi di uno strumento legislativo che disciplini tutte le attività di commercio su aree pubbliche, in modo tale che non vi siano aspetti non regolati che lascino spazio all'abusivismo; occorrerà prevedere l'istituzione di meccanismi trasparenti per l'affidamento a privati, a consorzi di operatori o a società di emanazione delle Associazioni imprenditoriali della gestione dei mercati; gli Enti locali dovranno procedere al monitoraggio dei mercati, delle fiere, dei posteggi isolati esistenti, riprogrammando il numero dei posteggi sulla base del rispetto delle norme di sicurezza ed igiene e privilegiando la conservazione dei mercati in sede propria; con riferimento ai mercati su strada occorrerà assicurare la presenza delle dotazioni minime di igiene e rivedere le dimensioni dei posteggi, in modo da assicurare il rispetto delle norme di sicurezza;
 - **FORMAZIONE OBBLIGATORIA**. Occorre prevedere come obbligatoria, per l'accesso al settore, la frequenza di corsi di formazione e aggiornamento, con superamento di un esame relativo almeno alla conoscenza della lingua Italiana e della legislazione fiscale e amministrativa;
 - **RIPRISTINO DELLE TIPOLOGIE MERCEOLOGICHE**. Occorre reintrodurre nei mercati di nuova istituzione e nei posteggi rimasti liberi la presenza di varietà dell'offerta merceologica, con riferimento alle seguenti tipologie: Alimentare; Ortofrutta; Abbigliamento; Calzature; Accessori; Prodotti casa

e persona; Biancheria per la casa; Biancheria intima; Prodotti per animali; Casalinghi; Giocattoli;

- TUTELA DEI “MERCATI TURISTICI”. Occorre una normativa che preveda criteri certi per lo svolgimento del commercio ambulante nelle aree tutelate, definendo le specifiche caratteristiche di postazioni e banchi di vendita compatibili con le particolari aree di interesse storico, artistico, archeologico;
- REGOLARITA' CONTRIBUTIVA. L'introduzione della regolarità contributiva come requisito ineludibile per svolgere l'attività di commercio su area pubblica deve costituire in tutto il territorio nazionale elemento di tutela dal punto di vista della concorrenza fra imprese, per garantire il rispetto delle stesse regole da parte di tutti;
- SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI FISCALI. Non è più rinviabile una semplificazione dei controlli, attraverso l'abolizione dello scontrino fiscale e la revisione degli studi di settore, mediante riferimento a parametri più attinenti alla realtà;
- REGOLARITA' DELLA VENDITA DI MERCE USATA ED HOBBISTICA. Occorre prevedere regole che diano certezze e trasparenza, in particolare individuando le caratteristiche delle merci in vendita e stabilendo i necessari parametri per distinguere gli operatori che effettivamente esercitano le attività di commercio di merce usata e oggetti del proprio ingegno o di hobbistica in modo sporadico e non abituale rispetto a quelli che lo fanno professionalmente;
- RAZIONALIZZAZIONE DELL'AFFITTO DI RAMO DI AZIENDA. La possibilità di poter usufruire di questo istituto previsto dalla legge non può essere esclusa, anche se è sicuramente necessaria una modifica che ne garantisca la fruizione nei casi di particolari esigenze personali e comunque in casi tassativi, per una durata limitata ad un arco di tempo ben definito.



ANVA

Associazione
Nazionale
Commercio
su Aree Pubbliche

