



ANVA CONFESERCENTI

Via Nazionale 60
00184 ROMA

FIVA CONFCOMMERCIO

Via Properzio 5
00193 ROMA

Al Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro per lo Sviluppo Economico *ad interim*
Ai Presidenti delle Commissioni X e XIV della Camera dei Deputati
Ai Presidenti delle Commissioni X e XIV del Senato della Repubblica
Ai Capigruppo delle Commissioni suddette

LORO SEDI

Roma, 20 luglio 2010

L'entrata in vigore del Decreto Legislativo 59/2010 di recepimento della Direttiva CE 123/2006 (cosiddetta Bolkestein) non ha creato, almeno al momento e salvo alcune particolari situazioni locali, problemi di ordine tecnico, nella specie di natura amministrativa, salvo inevitabili ripercussioni e polemiche nel dibattito politico-sindacale riferite all'apertura del settore alle società di capitale e forti timori per il futuro sul mantenimento dei diritti acquisiti.

Con riferimento a questi ultimi, tanto le Regioni che lo stesso Ministero hanno diramato circolari e direttive orientative che rinviando ogni decisione nel merito alla intesa Stato-Regioni prevista dall'articolo 70, comma 5, dello stesso Decreto. Di fatto, le norme che sono entrate immediatamente in vigore riguardano soltanto le società di capitali e alcuni aspetti secondari inerenti le autorizzazioni in forma itinerante mentre, per quanto concerne le concessioni di posteggio, quelle scadute prima dell'entrata in vigore del Decreto sono state rinnovate mentre quelle in scadenza nel periodo transitorio sono state automaticamente prorogate fino alla determinazione dei nuovi criteri che saranno stabiliti con l'intesa Stato-Regioni.

E tuttavia in qualche parte del territorio, come nel caso della Regione Piemonte, le notizie in nostro possesso prefigurano l'introduzione di una durata novantennale della concessione (non siamo ancora in possesso dei dispositivi legislativi ma le "linee guida" di cui abbiamo sentito parlare e letto dai comunicati stampa sembrano mirare a questo obiettivo).

Dal resto del territorio nazionale, però, le notizie che ci giungono non sono per niente confortanti, sembrando voler cogliere ed evidenziare soltanto la norma dell'art.16 comma 4 del Decreto laddove vieta il rinnovo automatico e vantaggi al prestatore uscente.

Taluni Comuni, infatti, iniziano a rifiutare l'annotazione delle presenze nei mercati e nelle altre manifestazioni di commercio su aree pubbliche sostenendo che in base all'articolo 16 del Decreto ciò non è più necessario dal momento che non saranno accordati vantaggi al prestatore.

Alcune Regioni, poi, hanno già preavvisato le organizzazioni sindacali sulla necessità di trovare nuovi criteri per l'assegnazione dei posteggi e il rinnovo delle concessioni, omettendo di ricordare che l'articolo 70, comma 5, consente di poter legiferare *in deroga* alle disposizioni di cui all'articolo 16 del Decreto.

ANVA CONFESERCENTI

FIVA CONFCOMMERCIO

In qualche altra Regione – secondo le dichiarazioni pubbliche di esponenti politici – si starebbero predisponendo i testi per la soppressione dei diritti acquisiti. Lo stesso Ministero, nella richiamata circolare

esplicativa *omette inspiegabilmente* di segnalare che l'intesa Stato Regioni di cui all'articolo 70, comma 5, del Decreto, può stabilire detti criteri *anche in deroga* all'articolo 16.

Qualche Comune, addirittura contrariamente alle istruzioni ministeriali, non ha rinnovato le concessioni andate in scadenza prima dell'entrata in vigore del Decreto ma si è limitato soltanto a prorogarle fino all'intesa prevista dall'articolo 70 comma 5 del Decreto.

Insomma, siamo in presenza di una grande confusione che certamente non aiuta e che contribuisce ad aumentare notevolmente le preoccupazioni degli operatori. Il rischio evidente e conseguente appare quello di vanificare il lavoro svolto a suo tempo dal Parlamento e dalle Organizzazioni sindacali per un impatto morbido della Bolkestein sul tessuto connettivo del commercio ambulante italiano, caratterizzato da oltre 160.000 microimprese quasi tutte a conduzione familiare e, quindi, di contribuire a scatenare una ondata di proteste e manifestazioni, con intuibili conseguenze sul piano normativo e sulle profonde differenze che si istaurerebbero da regione a regione in materia di diritti fondamentali delle imprese. E' invece opportuno evidenziare che il Parlamento aveva considerato a fondo la questione. Ciò anche in relazione al parere approvato congiuntamente dalle Commissioni II e X della Camera dei Deputati, laddove si afferma testualmente (cfr. Bollettino delle Commissioni dell'11 marzo 2010) :

- nelle premesse *“segnalata l'esigenza, emersa nel corso delle audizioni svolte, di evitare interpretazioni estensive della nozione di «risorse naturali» contenuta nell'articolo 16 dello schema di decreto legislativo, sia per ragioni di coerenza con la normativa comunitaria (articolo 12 e considerando n. 62 della direttiva) sia per non penalizzare - in particolare attraverso l'equiparazione, operata da alcune regioni, dei posteggi in aree di mercato alle risorse naturali - il settore del commercio ambulante e su aree pubbliche, caratterizzato dalla presenza di oltre 160.000 microimprese, quasi tutte a conduzione familiare; “ e ancora “considerate le ripercussioni negative che potrebbero derivare per tali imprese dall'apertura del settore del commercio al dettaglio su aree pubbliche anche alle società di capitali, prevista dall'articolo 69 (rectius : 70)”*
- e successivamente, fra le osservazioni espresse contestualmente al parere favorevole : *“b) all'articolo 16, al fine di evitare interpretazioni estensive della nozione di «risorse naturali», si valuti l'opportunità di escludere espressamente l'equiparazione dei posteggi in aree di mercato alle risorse naturali; “ e ancora “g) si valuti l'opportunità di modificare l'articolo 69, al fine di escludere la possibilità di esercizio del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche da parte di società di capitali;”.*

Non è stato possibile, per le ragioni che tutti conosciamo in forza della natura liberalizzatrice del provvedimento, negare l'accesso alle società di capitale. Ma, per ciò che riguarda l'individuazione, da parte della Conferenza unificata, dei criteri relativi al rinnovo delle concessioni, si ritiene impensabile l'adozione di norme diverse dalle attuali, poiché queste sarebbero intanto lesive dei diritti acquisiti (e pertanto fonte di contenzioso in sede giudiziaria) e, in ogni caso, mancherebbero del carattere dell'oggettività, contribuendo alla sostanziale precarizzazione del settore.

E quindi le Regioni dovrebbero adottare criteri di rinnovo legati alla valorizzazione dei posteggi occupati, alla opportunità di premiare le anzianità maturate, alla valutazione degli investimenti effettuati nel corso degli anni dagli operatori ed in generale alla valorizzazione dei siti legati alle aree mercatali. Non altrimenti appare interpretabile la norma espressa nell'art. 70, che prevede l'approvazione di norme *“anche in deroga al disposto di cui all'art. 16 del Decreto”* : si è, di fatto, in presenza di un indirizzo complessivo nel senso del mantenimento dell'attuale sistema di rinnovo delle concessioni, comprovato dal fatto, ad esempio, che il legislatore, nel prevedere, con il decreto legge n. 194/2009, convertito nella legge n. 25/2010, la proroga al 31 dicembre 2015 della durata delle concessioni di beni demaniali marittimi con

finalità turistico-ricreative, in attesa della revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle predette concessioni, non ha disposto un apposito regime di deroga al principio della non rinnovabilità automatica delle concessioni, come nel caso delle concessioni di posteggio su aree pubbliche, proprio a motivo della non corrispondenza del suolo su cui insistono queste ultime con le “risorse naturali” menzionate dall’art. 12 della Direttiva e 16 del decreto di recepimento.

In tal senso va osservato che la programmazione del commercio su aree pubbliche risponde a criteri oggettivi di tutela e sostenibilità dell’ambiente e peraltro la programmazione avviene in termini di “aree”, essendo il posteggio una porzione dell’area che si destina all’esercizio del commercio. Nulla peraltro, salvo le esigenze pubbliche, impedisce agli Enti Locali di modificare, in diminuzione o in aumento, le dotazioni iniziali dei mercati, i cui posteggi vengono sempre assegnati per bando e quindi con una procedura selettiva iniziale i cui criteri sono determinati dalle Regioni.

Ma se si vogliono fare considerazioni più pregnanti in materia di risorse naturali, così come prese in considerazione dalla legislazione comunitaria (*cf. Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo COM/2003/0572 “verso una strategia per l’uso sostenibile delle risorse naturali”*), va evidenziato come l’unica risorsa in ipotesi attinente il commercio su aree pubbliche - escluse necessariamente le materie prime come i minerali, i comparti ambientali quali aria, acqua e suolo, le risorse di flusso come l’energia eolica, geotermica, mareomotrice e solare - sia lo spazio. Orbene, pur individuando nell’uso dello spazio l’ipotetica risorsa naturale alla quale richiamarsi per fare applicazione dell’art. 12 della Direttiva, va subito detto che il Decreto di recepimento della Direttiva, così come qualsiasi altra norma attualmente vigente nel settore, *non assoggetta* a limitazioni numeriche il rilascio delle autorizzazioni in riferimento alla scarsità dello spazio fisico ma soltanto per le finalità di tutela e salvaguardia, non altrimenti perseguibili, della sostenibilità ambientale e sociale, della viabilità e della tutela delle zone di pregio.

E dunque la legislazione non prevede per il commercio su aree pubbliche limitazioni numeriche delle autorizzazioni teoricamente disponibili in relazione alla scarsità di risorse naturali, come ben evidenziato dal Parlamento.

Quanto poi all’utilità dei criteri attualmente in uso per farne discendere priorità nell’assegnazione dei posteggi, va segnalato che i posteggi occasionalmente liberi sui mercati (cioè quelli assegnati giornalmente in caso di assenza del titolare) sono attribuiti sulla base di registri di spunta che necessariamente prendono in considerazione, quale priorità, l’anzianità di presenza: sarebbe folle pensare che ogni mattina i vigili urbani debbano procedere alle assegnazioni con criteri diversi (e quali, poi, il sorteggio ?). Né, comunque, varrebbe il riferimento all’art. 12 della Direttiva, poiché – ammesso e non concesso che possa applicarsi alla categoria il concetto di “risorsa naturale” – non si tratta di attribuire vantaggi al precedente titolare della concessione, ma ad un soggetto cui, in quel momento, non spetta alcuna titolarità, alla quale semmai aspira.

Per la somma delle considerazioni su esposte, pare necessario alle scriventi Organizzazioni intervenire nuovamente sulla materia (anche in considerazione della profonda diversità di legislazione dell’Italia con altri Paesi comunitari in materia di commercio su aree pubbliche e, se consentito rilevarlo, del ben diverso peso economico e strutturale del comparto ambulante italiano rispetto ad altri). Del resto non si capisce perché, in nome di un principio astratto si deve modificare una situazione che finora ha funzionato – e che funzionerà bene se lasciata intatta – nel regolamentare il commercio ambulante e su aree pubbliche.

Occorre dunque risolvere a monte la questione : è necessaria una norma che

- interpreti la nozione di “risorse naturali” come non concernente il suolo pubblico concesso per l’esercizio dell’attività di commercio su aree pubbliche ;

- conseguentemente abroghi il comma 5 dell'articolo 70 del D.Lgs. 59/2010 e ripristini la situazione "*quo ante*" come disciplinata dal D.Lgs. 114/98. ;
- ribadisca il principio che nei mercati e nelle fiere i posteggi sono assegnati per anzianità di presenza al mercato o fiera di che trattasi.

La strada parlamentare individuabile potrebbe essere, anche per affinità di materia, un emendamento alla legge comunitaria 2010 oppure una norma da inserire nel primo decreto legge utile (per ragioni di tempo).

Facciamo affidamento sulla sensibilità di quanti in indirizzo affinché siano ristabilite condizioni eque per l'esercizio del commercio ambulante e su aree pubbliche e perché gli operatori possano tornare in tranquillità alla loro ordinaria attività liberi dalla "spada di Damocle" dell'incertezza, specialmente in un momento di grave difficoltà economica legata alla contrazione dei consumi.

Restiamo a disposizione per ogni chiarimento e ogni eventuale incontro e, con l'occasione, inviamo i migliori saluti.

Il Presidente ANVA

Maurizio Innocenti



Il Presidente FIVA

Giacomo Errico

