

Senato della Repubblica

9a Commissione Permanente

Industria, Commercio, Turismo, Agricoltura e produzione agroalimentare

AUDIZIONE

A.S. 795

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022

FIVA CONFCOMMERCIO

Federazione Italiana Venditori Ambulanti e su aree pubbliche

Premessa

Dopo un periodo di progressiva espansione, culminato nel 2017, il commercio su aree pubbliche sta vivendo in uno stato di crisi ormai perdurante. Lo attestano alcuni indicatori.

Il numero delle ditte attive operanti – che assomma, al 30 giugno 2023 in 159.726 unità – nel settore **appare in costante diminuzione dal 2017**. Secondo i dati di Unioncamere¹ elaborati dalla Federazione, il settore perde 8.446 imprese rispetto al giugno precedente, 15.303 imprese rispetto a due anni fa. Nell’arco del periodo 2017/2023 si sono perse per strada 32.923 ditte attive, il 17,09%. Troppe per non pensare ad una crisi strutturale, sulla quale, evidentemente, ha influito anche la pandemia. L’arretramento riguarda generalmente tutti i territori e tutti i comparti con particolare evidenza quello del vestiario, con l’eccezione della ristorazione mobile. Il calo ha interessato in pari misura tutte le nazionalità, comprese quelle extracomunitarie e comprese l’occupazione femminile e quella giovanile. E dunque il tasso di mortalità delle imprese supera – ormai da cinque anni – quello della natalità.

Non dissimile è la situazione dei posteggi occupati. Per restare ai 1.173 Comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti, dove si svolgono 706 mercati quotidiani e 2.795 giornate di mercato a settimana², il tasso di non occupazione dei posteggi previsti assomma a circa il 19% nei mercati a cadenza quotidiana (con quattro punti e mezzo percentuale in più rispetto all’analogo periodo 2020) e quasi il 10% dei mercati a cadenza settimanale (tre punti percentuali in più). Il che condurrebbe a ritenere che non vi sia scarsità di risorse disponibili, anzi.

Infine, la caduta dei ricavi che non riesce ancora a tornare ai livelli della pre-pandemia³. In questo quadro, sono stati soprattutto gli operatori delle fiere, delle sagre e degli eventi – sportivi o musicali che siano – ad aver subito i danni maggiori. Per non parlare degli operatori delle città turistiche e d’arte che hanno visto la loro attività dimezzata dalle misure restrittive che hanno fortemente fermato i flussi turistici. Complessivamente, il settore ha recuperato nello scorso anno un buon 15% di affari ma resta sempre sotto di quasi il 35% rispetto al 2019 con penalizzazioni importanti nei comparti dell’abbigliamento (-48,70%), dell’oggettistica (-59,13%) e della ristorazione mobile (-83,19%). Le perdite hanno attraversato trasversalmente le diverse tipologie di esercizio, con particolare rilievo per le fiere (-74,51%) e tutte le circoscrizioni del Paese, con maggiori effetti sulle zone centromeridionali, dove le perdite medie (intorno al 52%) superano abbondantemente quelle delle aree settentrionali del Paese.

E tuttavia, rispetto a questi indicatori negativi, il commercio su aree pubbliche possiede ancora molte **potenzialità di sviluppo** non soltanto nel suo ruolo storico di servizio delle aree interne e verso le categorie più disagiate ma anche in tema di

¹ Dati Unioncamere al 30 giugno 2023

² Rilevazioni della Federazione – Giugno 2022

³ L’impatto della pandemia sulle imprese – Indagine della Federazione – Marzo 2021

completamento del tessuto commerciale, di rigenerazione urbana, di socialità e migliore vivibilità dei centri cittadini e metropolitani.

Il ddl su mercato e concorrenza

Il ddl relativo alla legge su mercato e concorrenza 2022 (AS 795), con l'articolo 5, ha il pregio **di chiudere** una lunga vicenda che – fra proroghe, pareri antitrust, sentenze amministrative varie – dura dal 2010 e che ha influito pesantemente sullo sviluppo del settore, frenandone gli investimenti e riducendo gli spazi di crescita. Sempre che **non vi siano ripensamenti** o che si pensi a ulteriori dilazioni e proroghe.

E sempre che vi sia la certezza sull'applicabilità della norma. Sotto questo profilo, guardiamo con preoccupazione alle posizioni dell'Antitrust – rispettabili ma in qualche modo astratte perché non tengono conto del fatto che dietro ogni concessione ci sono delle persone in carne e ossa – che possono essere utilizzate per depotenziare la portata della disposizione, come successo in anni passati, con l'inevitabile corollario di contenzioso amministrativo.

Corre l'obbligo di ricordare che non eravamo convinti nel 2010 (e non lo siamo pienamente ora) che il settore rientri nell'ambito di applicazione della Direttiva 2006/123/CE, meglio nota come *Direttiva Bolkestein*. Se non altro, perché abbiamo seri dubbi sul concetto **di risorse disponibili**, visto che ci sono migliaia di posteggi non occupati e visto che la competenza programmatica degli Enti Locali può creare e, al contempo, sopprimere l'ampiezza delle aree per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

Tuttavia, anche in relazione al comma 1 dell'art.5 del disegno di legge, il profondo rispetto per i deliberati del Legislatore ha sempre condotto questa Federazione a porsi in modo attivo e partecipe, al fine di ridurre eventuali impatti negativi per le imprese rappresentate e di cogliere le opportunità di crescita e di avanzamento. Come, del resto, anche in questa occasione. Sempre in relazione al comma 1, si condividono senza riserva la durata del titolo concessorio, auspicando che l'Antitrust non esprima ulteriori riserve su un periodo congruo per l'ammortamento degli investimenti effettuati, e la previsione di Linee Guida con annessa Intesa che segnala il ruolo primario di MIMIT e Regioni.

Sul comma 2, si annota che i criteri essenziali adottati ai fini del rilascio ovvero della riassegnazione delle concessioni sono la valorizzazione della professionalità (con qualche criticità di cui sin dirà successivamente) e delle caratteristiche della microimpresa, come sempre auspicato da questa Federazione.

Per il comma 3 si osserva che la ricognizione “*annuale*” delle aree ha un senso se non viene elusa dagli Enti Locali ai fini della riassegnazione dei posteggi liberi.

Particolare rilevanza assume il comma 4 – e non già in relazione alle concessioni già rinnovate con procedure selettive in forza della previgente Intesa in C.U. 5 luglio 2012 quanto con riferimento al rinnovo ex art.181 comma 4-bis D.L. 34/2020 –

che rappresenta il riconoscimento per gli Enti Locali della loro virtuosità nell'applicazione delle norme in regime di vigenza.

Il comma 5 assume la duplice valenza per un verso di consentire di ultimare i procedimenti di rinnovo aperti e non conclusi “*per qualsiasi causa*” con ciò ricomprendendo anche quelli sospesi e/o annullati in forza dei citati pareri antitrust e sentenze amministrativa e, per l'altro, di far valere – da parte degli operatori – il loro diritto in caso di inerzia degli Enti Locali.

Sul comma 6 non sembrano esserci controindicazioni.

Il comma 7 prevede all'abrogazione di alcune norme legislative, fra cui il comma 686 della legge 145/2018 limitatamente alla lettera a) e b), restando evidentemente in vigore la lettera c) con la conseguente intera abrogazione dell'art.70 su cui si esprime qualche riserva.

Complessivamente, e salvo le successive osservazioni, le norme sembrano piuttosto equilibrate e ben rispondenti sia al dettato europeo sia alle necessità delle imprese. Molto dipenderà, nel giudizio finale, dalla stesura delle Linee Guida MIMIT, previa Intesa con le Regioni, per le quali si auspica – e si richiede – il necessario, preliminare, confronto con le OO.SS.

Le criticità possibili

Come poc'anzi rilevato, il provvedimento (almeno per quanto riguarda l'art.5, di immediato interesse per il settore) merita una valutazione positiva. E, tuttavia, emergono alcune criticità che si segnalano alla Commissione per una verifica più approfondita e, se possibile, per eventuali correzioni.

Sul comma 2, che rappresenta il *cuore* del ddl, si fa rilevare innanzitutto che il concetto di professionalità e di esperienza **ha senso compiuto** se, oltre al richiamo del settore di riferimento, si valorizza anche l'attività maturata sul posteggio posto a selezione. In secondo luogo, andrebbe chiaramente esplicitato che i procedimenti di selezione hanno luogo soltanto in caso **di pluralità di domande concorrenti** per il medesimo posteggio.

Si ritiene inoltre che fra eventuali criteri ultronei – in aggiunta a quelli delle lettere a), b), c) andrebbe chiaramente ricompresa **l'esclusione dell'offerta economica** visto che sul posteggio gravano altri tributi in proporzione alla classe di riferimento dei Comuni, all'ampiezza e alla localizzazione dei posteggi medesimi.

Sul comma 3, norma di valore programmatico, il rischio è quello di una sua **costante elusione**, atteso che moltissimi Comuni preferiscono utilizzare i posteggi liberi per assegnazioni giornaliere e quindi non hanno interesse a compiere ricognizioni annuali. Sarebbe da individuare **un meccanismo più cogente**. Potrebbe essere – a titolo meramente esemplificativo – il divieto di rilasciare nuove concessioni se non si procede a detta ricognizione.

Sul comma 5, si fa osservare che i *sei mesi* di tempo previsti per la chiusura dei procedimenti di rinnovo unitamente alla norma che riconosce il diritto degli operatori di avere comunque rinnovato il titolo concessorio, rischiano di costituire una **gigantesca spada di Damocle**, atteso il potere di autotutela stabilito. E peraltro, nelle Città con un numero elevato di concessioni detto lasso di tempo appare del tutto insufficiente per un lavoro in profondità. Sarebbe quindi preferibile **ampliare** il detto spazio temporale ad almeno un anno nel reciproco interesse di Amministrazioni pubbliche e operatori.

Sul comma 7, in relazione all'abrogazione del comma 686 della legge 145/2018 limitatamente alle lettere a) e b) **e non anche la lettera c)** – che a sua volta abrogava l'art.70 del D.Lgs. 59/2010 – in ragione di una asserito “*carattere assorbente*” della nuova norma rispetto alla previgente Intesa. Ciò è vero ma soltanto per quanto riguarda il comma 5 dell'art.70. Ad una lettura più attenta emerge che

- Il comma 1 applicava il principio europeo della non discriminazione della forma giuridica nell'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche, consentendone l'accesso anche alle srl;
- Il comma 2 applicava il principio europeo della non discriminazione del luogo di residenza in tema di esercizio dell'attività itinerante;

Si tratta dunque di due importanti aspetti che meritano di essere valutati. A titolo esemplificativo si segnala che nelle Regioni dove non sono adottati Testi Unici o Codici del Commercio – che hanno risolto tali problemi – l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche è precluso alle srl. Qualora non si ritenesse dover modificare il testo, si potrebbero aggiornare, in tal senso, i commi 2 e 4 dell'art.28 del D.Lgs. 114/1988.

Alcune opportunità da cogliere

Ai sensi del comma 9 dell'art.28 del citato D.Lgs. 114/1988, il commercio su aree pubbliche su aree demaniali marittime è soggetto a permesso dell'ente proprietario o gestore. A prescindere dalla circostanza che, da allora, sono state ridefinite le competenze, detti operatori esercitano con un “*permesso*” o un “*nulla osta*” annuale, ma già sulla base di procedimenti di selezione. L'occasione potrebbe essere utile per equiporarli – in termine di durata della concessione – ai loro colleghi e alle altre attività commerciali, artigianali e di pubblico esercizio che si svolgono su aree pubbliche.

Fra i criteri di cui al comma 2, si chiede di valutare l'opportunità di introdurre, ancorché in funzione residuale, criteri ultronei da parte dei Comuni interessati al rilascio delle concessioni nonché criteri legati alla formazione continua delle imprese.

§§§

Si ringraziano il Presidente e gli onorevoli Senatori per averci consentito di esporre il nostro pensiero sul Disegno di legge in esame, dando atto al Governo – e per esso al Ministro Urso e al Sottosegretario Bitonci – di aver predisposto un testo

soddisfacente, con l'auspicio che le Camere operino con celerità e nel migliore dei modi, anche in relazione alle osservazioni prodotte.

EMENDAMENTI

Art.5 comma 1

All'art.5, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente;

“2. Le procedure selettive sono riferite al singolo posteggio ed avvengono in presenza di pluralità di domande concorrenti per il medesimo posteggio.”

All'art.5 comma 1, le parole “*le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche sono rilasciate*” sono sostituite dalle seguenti: “le concessioni di posteggio e i nulla osta per il commercio itinerante su aree demaniali marittime sono rilasciati”

Art.5 comma 2

All'art.5 comma 2, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente:

“d) prevedere da parte dei Comuni la possibilità di ulteriori criteri subordinati ai precedenti, con l'esclusione di quelli fondati sull'offerta economica, che restano comunque vietati.”

Art.5 comma 7

All'art.5 comma 7, le parole “lettere a) e b)” sono sostituite dalle seguenti “lettere a), b) e c), limitatamente ai commi 3 e 4.”