



Associazione del Commercio in sede fissa ed ambulante e della Microimpresa

G.O.I.A. - FENAPI

Senato della Repubblica

IX Commissione permanente

28 settembre 2023

Giancarlo Nardozi - Presidente nazionale

Dr. Massa Gregory - Direttore tecnico

GOIA FENAPI - Sede nazionale: Via Sagra di San Michele 53 - Torino 10141 - C.F. 92047030017

Ufficio di Presidenza: 3271922960 Ufficio Assistenza Tecnico-giuridica: 3358370655

Mail: direttivonazionale@goianazionale.it PEC: goiapec@pec.it

Gent. me Senatrici, gent. mi Senatori,

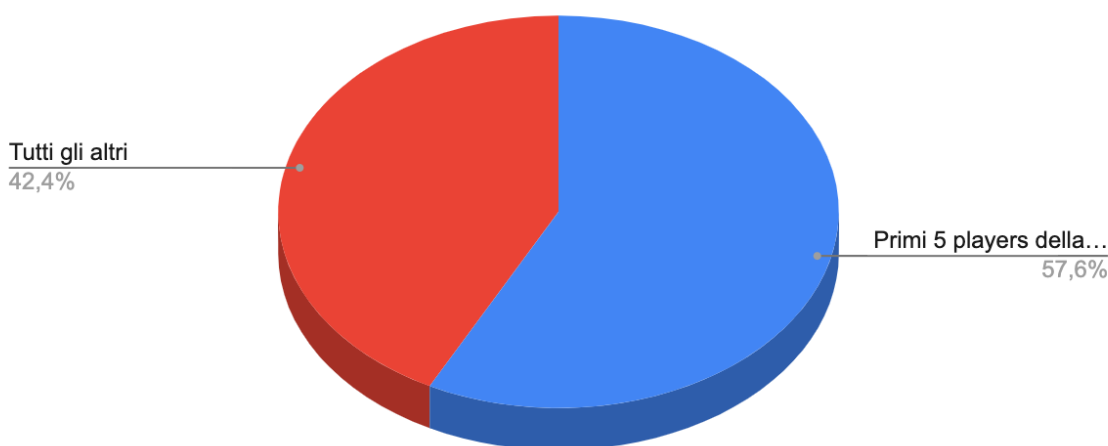
il settore del commercio su aree pubbliche in Italia rappresenta il 21% del totale delle imprese commerciali e consta di 160mila attività (dati Unioncamere, 2023)¹, contribuendo notevolmente all'economia e alla tutela dei livelli occupazionali nel Paese.

Il 95% del comparto è formato da micro imprese familiari, il restante da piccole società (Snc, Sas, Srl) essenzialmente a conduzione familiare.

Benché l'attuale quadro normativo non vieti più l'accesso al settore da parte delle grandi imprese, il divieto di legge di avere più di 3 concessioni (posteggi) nello stesso mercato per azienda² ha finora evitato l'accesso della grande distribuzione al settore, cosa che ha permesso di mantenere il comparto più diversificato e meno concentrato rispetto alle altre forme di commercio al dettaglio, in conformità alla sua storicità e ai principi più basilari sulla concorrenza.

Il complesso del settore del commercio al dettaglio, a differenza di quello che accade nelle piazze, si presenta invece come un mercato fortemente concentrato, dove il 57,6% delle quote di mercato è detenuto dai 5 più grandi player (dati Mediobanca, 2021)³.

Il commercio al dettaglio in Italia, quote di mercato possedute dai primi 5 players della GDO

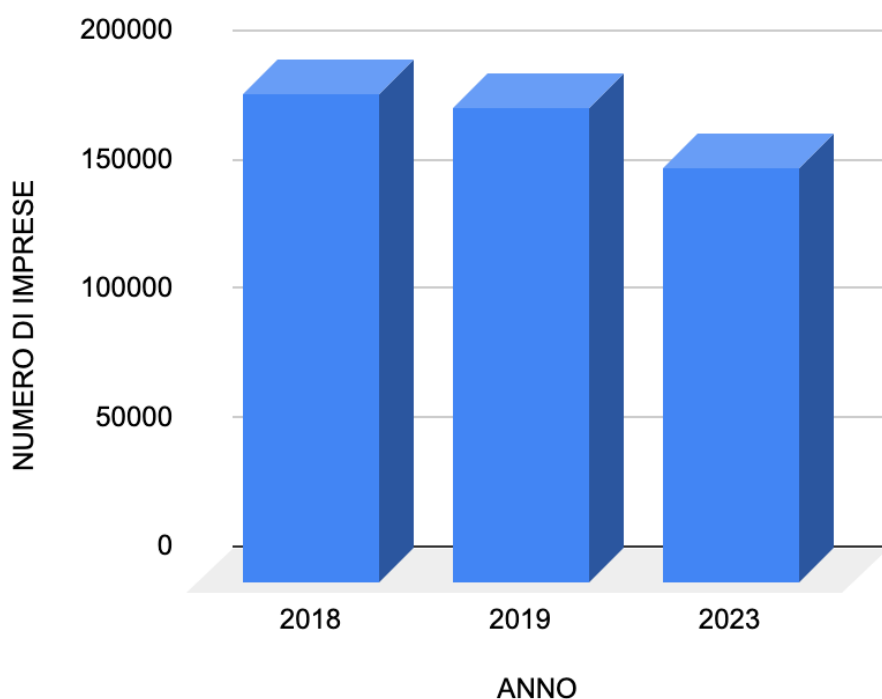


Dati Mediobanca, 2021.

Negli ultimi anni, **a livello europeo** i mercati stanno ricoprendo un ruolo sempre più preponderante nell'offerta turistica delle città e dei territori, anche grazie a forme di tutela e promozione del commercio tradizionale che vanno dalla previsione di regimi fiscali agevolati, all'adozione di forti semplificazioni amministrative. Per fare un esempio, in Spagna è in atto da anni un piano di promozione dei mercati a livello nazionale e anche dal PNRR⁴ questo settore ha potuto godere di fondi dedicati (il ritorno in termini turistici di questi interventi - pensiamo ad esempio a Barcellona - è fuori discussione).

Tornando al nostro Paese, in soli cinque anni, dal 2018 ad oggi, il numero delle imprese si è ridotto di quasi 29 mila unità, facendo registrare un calo del 15, 26%, ciò significa che in questo periodo **hanno chiuso circa 490 imprese ogni mese** con conseguenze tragiche sul piano occupazionale (*elab. su dati Unioncamere*).

Commercio su aree pubbliche - numero di imprese in costante calo



*Elaborazione
dati Unioncamere*

Questa drastica riduzione ha portato l'incidenza del numero dei posteggi vuoti nelle piazze intorno al 30%⁵ e all'abbandono, da parte delle imprese superstiti, dei mercati meno attrattivi, fenomeno questo che ha colpito in particolare le periferie delle grandi città, dove i mercati svolgono anche un'importante funzione sociale - spesso dimenticata - di presidio del territorio.

La chiusura di queste attività senza una prosecuzione da parte di titolari più giovani ha inoltre contribuito, insieme alle riforme pensionistiche dell'ultimo decennio, ad aumentare notevolmente l'età media degli esercenti.

La combinazione di queste due dinamiche, che sono causa ed effetto di un circolo vizioso, 1) **desertificazione delle aree** e 2) **mancato ricambio generazionale** nelle attività, unitamente alla 3) forte concorrenza delle **multinazionali** della GDO e dell'e-commerce che spesso operano in condizioni fiscali sostanzialmente più vantaggiose, alla 4) **farraginosità dell'attuale normativa**⁶ che non permette un riordino delle aree in difficoltà se non per mezzo di procedure troppo lunghe e 5) alla generale **atmosfera di incertezza** che si è diffusa nel settore a partire dal recepimento della direttiva servizi nel 2010, ora **esasperata dalla decisione netta di alcuni comuni di non voler rinnovare le concessioni agli operatori regolari** (Roma, Pordenone, solo per fare alcuni esempi) ha finito per ridurre tragicamente l'attrattività del settore, già provato dagli accadimenti internazionali di questi ultimi anni (pandemia, conflitto armato in Ucraina, inflazione), con conseguente riduzione degli investimenti e della redditività delle medesime aziende.

La riduzione dell'attrattività e della redditività delle imprese operanti nei mercati si riflette sul valore medio delle aziende, ormai ridotto ai minimi termini, con un **danno emergente** a carico delle imprese operanti nel settore stimabile **tra i 15 e i 20 miliardi di euro**⁷.

Trattandosi di danno al valore economico delle aziende, ovvero asset che sono soggetti a trasferimenti di proprietà, ciò si riflette anche su una **drastica riduzione di gettito fiscale** (imposta di registro, imposta sui redditi).

Come verrà meglio esposto più avanti, il settore ha bisogno di un intervento drastico e tempestivo - una vera e propria **riforma** - che affronti tutte le criticità che lo minacciano, sicuramente **a partire dal nodo concessioni**, su cui verte il ddl concorrenza oggetto di questa trattazione, per passare poi ad altri aspetti: **fiscale, amministrativo, sindacale, assicurativo**.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022

Il disegno di legge n. 795 prevede all'art. 5 disposizioni specifiche per il commercio su aree pubbliche.

Nello specifico, dal combinato disposto dei commi 1 e 7, il commercio su aree pubbliche verrebbe esplicitamente inserito nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (*durata limitata delle autorizzazioni a causa di scarsità di risorse naturali o capacità tecniche*) stabilendo che le concessioni di posteggio sono rilasciate per la durata di dieci anni, per mezzo di procedure selettive con divieto perentorio di accordare vantaggi al prestatore uscente.

Come già rappresentato in altre sedi, questa disposizione non permette alle imprese del settore di poter programmare con sufficiente certezza la propria attività e di effettuare gli investimenti dovuti: in sintesi non permette alle imprese di essere competitive dal momento che non risultano operare con autorizzazioni a scadenza né 1) le altre forme di commercio al dettaglio in Italia, né 2) i commercianti su aree pubbliche operanti nelle altre nazioni⁸.

Al comma 2 vengono previsti dei criteri per la definizione delle future linee guida che dovrebbero stabilire le modalità di assegnazione delle concessioni, tra cui la valorizzazione dei requisiti dimensionali delle microimprese.

Al comma 3 viene previsto un generico obbligo a carico dei Comuni, tenuto conto delle risorse "umane, strumentali e finanziarie disponibili", di avviare con cadenza annuale procedure di assegnazione dei posteggi vuoti nei mercati, previa ricognizione degli stessi.

Ai commi 4, 5 e 6 viene sostanzialmente ribadito l'obbligo per quegli enti locali che non hanno ancora potuto (o voluto), di portare a conclusione le procedure di rinnovo delle concessioni ex DM 25/11/2020, in deroga a quanto disposto dai commi 1 e 7.

Premesso che nell'ambito di un generale riordino della disciplina di settore, la categoria è stata esplicitamente esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva a mezzo dell'art. 1 comma 686 della Legge 145/2018, tenuto conto delle peculiarità del settore e degli obiettivi di politica sociale e occupazionale, le motivazioni di questo reinserimento, da quanto risulta, sarebbero da ricercarsi nei seguenti temi:

1. avvenuta **disapplicazione** da parte di alcuni Comuni (Roma, Pordenone e altri) delle disposizioni statali relative al rinnovo delle concessioni, in quanto ritenute in contrasto con la normativa europea (direttiva servizi), e conseguenti pronunce da parte del giudice amministrativo;
2. **presunta procedura di infrazione** a carico dello stato italiano inerente la disciplina del commercio su aree pubbliche;
3. **precisa volontà politica** del governo di apportare ulteriori liberalizzazioni nel settore, come descritto esplicitamente nel supplemento al ddl.

In riferimento ai provvedimenti disapplicativi della norma statale, poiché ritenuta in contrasto con la direttiva servizi, è appena il caso di ricordare che - come affermato dalla stessa Commissione Europea nel suo *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*⁹ - la disciplina relativa alla durata limitata delle autorizzazioni è ritenuta applicabile **esclusivamente** in quei casi ove non è possibile garantire diversamente l'accesso di nuovi operatori al mercato, stante il fatto che limitare temporalmente un'autorizzazione comporta l'inserimento di elementi di incertezza notevoli e suscettibili di **causare danni** e rendere antieconomica un'attività imprenditoriale.

VEICOLI COMMERCIALI E DURATA DELLE CONCESSIONI

Per fare un esempio pratico e attuale, le imprese operanti nelle Regioni del nord del Paese e, più in generale, tutte quelle che operano nelle grandi aree urbane sono ormai soggette alle limitazioni anti smog del traffico; per cui la sostituzione con un mezzo nuovo sta diventando sempre più condizione necessaria per poter proseguire nell'esercizio dell'attività.

Considerando i costi elevati di questo tipo di attrezzatura e lo scarso utilizzo effettivo (in termini chilometrici) da parte degli operatori, è evidente come la durata delle concessioni attuali (anche quelle già rinnovate) non permette nemmeno di ammortizzare queste spese, si ribadisce, necessarie per la prosecuzione dell'attività.

A tal proposito si consideri che **la direttiva servizi non distingue aree pubbliche da aree private**, e pertanto la "limitazione" che incontra l'estensione delle aree pubbliche destinate al commercio, che è da ricercarsi nella regolamentazione comunale deputata a regolare tale aspetto (generalmente, il *Piano mercati*), è del tutto paragonabile alle limitazioni che incontra il commercio in area privata sul *Piano regolatore*.

Peraltro, **i comuni hanno già piena potestà regolamentare sulla possibilità di deliberare nuove aree**, qualora si renda necessario garantire il libero accesso alle attività imprenditoriali, senza per questo andare ad intaccare le attività presenti e con procedure più semplici rispetto alla regolamentazione urbanistica (le varie normative regionali vigenti prevedono generalmente una previa acquisizione di parere - non vincolante - dei rappresentanti della categoria).

La disciplina generale dettata dalla direttiva servizi, infatti, prevede la durata illimitata delle autorizzazioni salvo rinnovo automatico o verifica periodica dei requisiti (*art. 10*) e, solo in via residuale, una durata limitata del titolo che evidentemente non trova applicazione nell'ambito del commercio su aree pubbliche ma in altri settori dove la durata limitata si rivela l'unico strumento per garantire l'accesso ad altre imprese (*ad esempio, una risorsa mineraria, che non può essere evidentemente ampliata per mezzo di un provvedimento amministrativo*).

Prevedere, oltre alla libertà di apertura delle aree da parte dei comuni - che è già legge, la durata limitata delle concessioni, è un nonsense che rischia di danneggiare ulteriormente un settore - come descritto in premessa - già ampiamente provato dalle vicende di questi anni.

Le indicazioni del giudice amministrativo, in particolare la sentenza del Tar del Lazio n. 4136/2021 del 18/01/2022, giunte a causa della disapplicazione della legge nazionale da parte dell'amministrazione capitolina, che hanno ritenuto applicabile, per quanto concerne il centro di Roma, l'articolo 12 della direttiva - mutuando per analogia norme già individuate dal Consiglio di Stato per le concessioni balneari - contengono in realtà un'indicazione ben diversa.

La scarsità degli spazi destinati alle aree pubbliche non è legata alla scarsità di risorse ma alla volontà politico-amministrativa della Capitale, che non può essere discriminata per ritenere soggetta a scadenza o meno una determinata attività; spetta semmai al legislatore chiarire al meglio le modalità per garantire l'accesso alle altre imprese (sempre che ce ne sia il reale bisogno) senza, per questo, andare a danneggiare le imprese già presenti nel settore, operando così quel necessario "bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale" (*sent. Corte Cost. n. 291/2012 punto 2.2.1. del considerato in diritto*).

In tutta questa vicenda spicca l'inerzia del Ministero che, probabilmente più per motivazioni politiche che tecniche, ha deciso di non intervenire nel dibattito né diramare dei chiarimenti ai comuni, lasciando molte amministrazioni perplesse sul da farsi (è infatti nel Lazio che molti comuni non hanno concluso ancora i rinnovi, probabilmente anche grazie alle vicende romane).

L'unico chiarimento rilevante sul tema concessioni, diramato dal Ministero dall'approvazione del DM 25/11/2020 ad oggi, è una nota fortemente voluta dall'Associazione scrivente, dal Comune di Torino e dalla Regione Piemonte sull'applicabilità delle proroghe amministrative del periodo emergenziale al fine della conclusione delle procedure di rinnovo¹⁰.

Concretamente, **il rischio** derivante dall'approvazione di un testo legislativo che applica formalmente l'art. 12 della direttiva (ovvero l'art. 16 del D.Lgs. 59/2010) al commercio su aree pubbliche, e contestualmente prevede delle deroghe temporali per far concludere i rinnovi, proprio a quei comuni

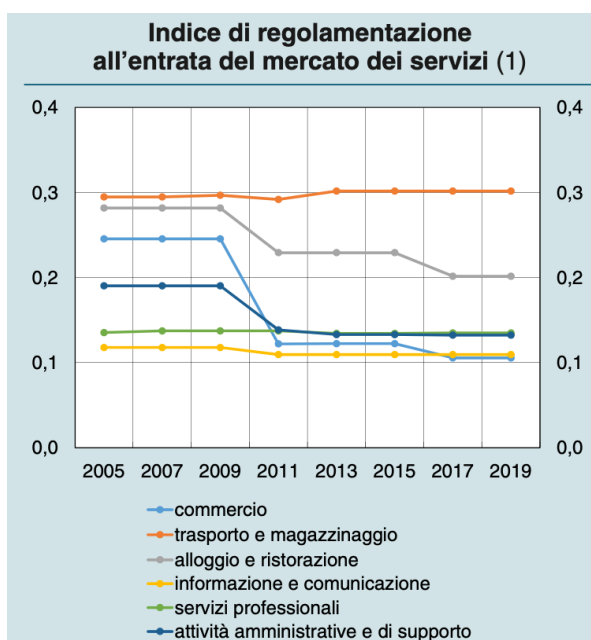
che hanno già disapplicato volutamente la norma con esplicite procedure di autotutela, è di **ottenere l'effetto contrario**, andando a rafforzare ancor di più le posizioni, del tutto minoritarie, di quegli enti che hanno ritenuto di non applicare la legge nazionale.

In riferimento alla procedura di infrazione europea, citata nel precedente ddl concorrenza, non è stato possibile trovare nulla, né nell'elenco pubblico delle lettere di messa in mora, né tramite una ricerca supportata dai gruppi parlamentari europei da noi interpellati. L'unica procedura di cui si ha contezza, ad oggi, è la n. 2020/4118, riferita esclusivamente alle attività balneari.

Infine, riguardo alla volontà politica del governo, citata nel supplemento al ddl, si rileva come **il settore del commercio al dettaglio risulti ad oggi uno tra i più liberalizzati nel panorama delle imprese**, come ben documentato nell'ultima Relazione annuale della Banca d'Italia (v. grafico sotto).

La lettura dello studio della Banca Centrale suggerirebbe semmai la necessità di andare a ridurre la regolamentazione in quei settori - differenti dal commercio al dettaglio - non ancora interessati da liberalizzazioni, per incrementare la redditività.

Alla luce di questi dati è evidente come gli sforzi di Governo e Autorità Garante della Concorrenza dovrebbero dirigersi verso altri settori, se lo scopo di queste operazioni è di aumentare la produttività e il PIL del Paese.



Da "Regolamentazione e produttività nei servizi" in Banca d'Italia - Relazione annuale - 31 maggio 2023 - pag. 161

In questo grafico è evidente come alcuni settori dei servizi non siano stati neppure toccati dai processi di liberalizzazione di questi ultimi quindici anni, andando così a creare una disparità non indifferente all'interno del Paese

Emendamenti e soluzioni proposte

Emendamenti al ddl 795

Al fine di rendere più chiara la portata del testo normativo proposto, e offrire maggiori tutele alle micro imprese presenti nel settore, riteniamo di proporre queste modifiche:

1. All'art. 5 comma 2, la lettera b) viene così sostituita: "In considerazione degli obiettivi di politica sociale e di tutela occupazionale, e anche al fine di garantire il rientro degli investimenti degli operatori, le concessioni il cui soggetto titolare rientra nella definizione di micro e piccola impresa di cui all'art. 2 commi 2 e 3 del Decreto Ministeriale del 18 aprile 2005 sono rinnovate con procedura avviata d'ufficio in capo al titolare previa verifica dei requisiti previsti per l'esercizio del commercio su aree pubbliche;
2. All'art. 5 comma 2, alla lettera c) viene infine aggiunto: "detta previsione trova applicazione anche nelle procedure di cui alla lettera b)";
3. All'art. 5 comma 7 vengono eliminate le disposizioni di cui alle lettere a) e c).

Il comma 2 lettera b) viene sostituito al fine di tutelare le micro imprese familiari presenti nel comparto. Si osserva infatti come la disapplicazione della normativa statale da parte di alcuni comuni (tra cui Roma e Pordenone) - diversamente da quanto affermato nella relazione allegata al ddl - nasca proprio dalla volontà di questi di non voler garantire la continuità dell'attività lavorativa alle imprese già presenti nel settore, evitando peraltro ogni valutazione circa la reale scarsità delle aree destinabili all'esercizio del commercio su aree pubbliche (negli ultimi anni il settore ha visto una contrazione di oltre 20mila imprese, lasciando quasi il 30% di posteggi liberi, senza contare i mercati che sono scomparsi del tutto e le aree ulteriori che ne sarebbero destinabili), con questi presupposti si ritiene quindi necessario prevedere specifiche disposizioni legislative anche al fine di garantire la parità di trattamento tra operatori e il rientro degli investimenti.

Al comma 7 viene eliminata la norma che prevede l'abrogazione del comma 686 della legge 145 del 2018, consistente nell'esclusione dall'applicazione del Dlgs 59/2010 del commercio su aree pubbliche, norma questa adottata anche nell'ottica di attuare una riforma del settore e attese le criticità derivanti da una possibile applicazione dell'art. 12 della direttiva servizi, in particolare modo nei confronti delle piccole attività familiari di cui è composto il comparto. La modifica opera alla luce dell'assenza, a 17 anni dall'approvazione della direttiva da parte del parlamento europeo, di procedure di infrazione o lettere in mora aventi ad oggetto il commercio su aree pubbliche e la sostanziale assenza di procedure analoghe nei restanti paesi europei. Del resto, l'attuale sistema di gestione dei mercati non appare un ostacolo alla libera concorrenza, sia alla luce della forte presenza di stalli vuoti nelle piazze (circa il 30%), sia alla luce dell'attuale struttura del settore del commercio al dettaglio (con una forte e concentrata presenza della GDO e delle grandi aziende del commercio elettronico), sia infine alla libertà che i comuni hanno nel poter deliberare nuove aree mercatali qualora ne ravvedano la necessità, con vincoli e adempimenti sostanzialmente inferiori a quanto necessario per creare nuove postazioni di commercio in area privata (modifica della destinazione d'uso, previsione di nuovi locali a destinazione commerciale ecc).

In linea più generale, la mancata modifica del testo rischia di andare a creare dei danni ad un comparto già provato dalla crisi, che in altri stati ha invece potuto godere di interventi dedicati nel PNRR.

Oltre il ddl concorrenza

Come già annunciato in premessa è convinzione della scrivente, e i numeri lo confermano, che il rilancio del settore richieda un piano nazionale per il rilancio dei mercati, una vera e propria riforma che, intervenendo sotto tutti gli aspetti del commercio su aree pubbliche, fiscale, amministrativo, sindacale, assicurativo, torni a rendere attrattivo un settore con enormi potenzialità in termini occupazionali, di tutela del tessuto urbano e di appeal turistico.

Note

1. Unioncamere, comunicato stampa del 10 agosto 2023, <https://www.unioncamere.gov.it/comunicazione/comunicati-stampa/commercio-160mila-bancarelle-a-nimano-le-piazze-italiane>
2. Norma già presente dai primi anni 2000 in quasi tutti i regolamenti regionali, adottati in attuazione del D.Lgs. 114/98, è stata poi inserita nei requisiti per il rinnovo delle concessioni ex DM 25/11/2020.
3. L'articolo rinvia alle pubblicazioni dell'Area studi Mediobanca <https://www.gdonews.it/2022/03/18/mediobanca-ecco-le-quote-di-mercato-della-gdo-italiana-pubblicato-lo-studio-2021/>
4. Di seguito il link per accedere al sito del PNRR Spagnolo, alla pagina dedicata agli interventi per i mercati <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/convocatorias/BDNS/583173/cconvocatoria-de-la-linea-de-ayudas-para-el-apoyo-a-mercados-zonas-urbanas-comerciales-comercio-no-sedentario-y-canales-cortos-de-comercializacion-en-el-marco-del-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>
4. Nelle aree urbane a vocazione non prettamente turistica l'incidenza dei posti vuoti è anche superiore. A titolo meramente indicativo, si veda
5. <https://www.torinotoday.it/economia/riorganizzazione-stalli-mercati-paolo-chiavarino.html>
6. La sospensione delle procedure di rinnovo da parte di alcuni comuni ha di fatto bloccato ogni progetto di riqualificazione, in attesa di superare l'impasse.
7. La stima del danno emergente è già stata esposta in occasione del Tavolo tecnico riunito presso il MISE il 03/11/2016 e parte dalla stima del numero di concessioni per il commercio su aree pubbliche in Italia (intorno al milione) e il valore pre-bolkestein delle attività commerciali; a ciò va aggiunta l'ondata di chiusure registrata in questi ultimi 5 anni (in questi casi non si tratta di una mera riduzione del valore aziendale, ma del suo totale azzeramento).
8. I report della commissione UE sull'attuazione della direttiva servizi negli stati membri (Milieu Study) non riportano modifiche normative che abbiano portato all'applicazione dell'art. 12 della direttiva al nostro settore; questo vale sia per i casi di applicazione "orizzontale" - ovvero su tutte le categorie - dove si rileva un recepimento generico che pure non ha comportato cambiamenti in tal senso (come nel caso dell'Austria), sia per casi di applicazione "verticale", cioè dove il recepimento ha toccato solamente alcuni settori, come in Francia.
9. Commissione Ue, Manuale per l'attuazione della direttiva servizi <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>
10. <http://www.regioni.it/dalleregioni/2021/09/15/piemonte-rinnovo-concessioni-su-area-pubblica-confermata-dal-mise-la-linea-della-regione-piemonte-la-proroga-fino-a-marzo-2022-e-gia-operativa-641864/#:~:text=Entro%20il%2030%20giugno%202021,ovvero%20al%2031%20marzo%202022.>