



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE

Direzione Generale per il Mercato, Concorrenza, Consumatori,

Vigilanza e Normativa Tecnica

Divisione IV promozione della concorrenza

RELAZIONE

Oggetto: D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 recante *"Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"*. Parte II. Titolo II. Procedimenti di competenza del Ministero dello sviluppo economico, artt. 16 e 70, comma 5 - Commercio al dettaglio sulle aree pubbliche. Concessione dei relativi posteggi.
Schema di intesa in sede di Conferenza Unificata.

L'articolo 70, comma 5, del d. lgs. 26 marzo 2010 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno", in materia di commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevede che *"Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, 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 e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto, ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie"*.

Nel proporre in allegato un possibile schema del testo dell'intesa ivi prevista, sembra opportuno premettere alcune generali considerazioni relativamente alle richieste in merito pervenute dalle organizzazioni di categoria interessate e dalle regioni e della ritenuta opportunità di procedere, comunque, alla definizione dell'intesa in questione.

* * * *

La notazione *"anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto"*, è stata inserita nelle fasi finali dell'iter di approvazione del decreto, con l'obiettivo evidentemente di lasciare aperto un limitato spazio di intervento, che potesse consentire, in sede appunto di accordo tra Stato e Regioni per il rilascio delle suddette concessioni, la fissazione di criteri rispettosi delle norme imposte dall'Unione Europea, ma allo stesso tempo in linea con le esigenze sia del mondo economico che delle amministrazioni territoriali.

In nome di tale possibilità di deroga, le Associazioni di categoria rappresentative del settore del commercio sulle aree pubbliche (FIVA - Federazione Italiana Venditori Ambulanti e su Aree Pubbliche aderente a Confcommercio e ANVA - Associazione Nazionale Venditori Ambulanti aderente a Confesercenti), sin dall'entrata in vigore del citato d. lgs. n. 59, hanno esplicitato la richiesta, sia nei confronti del Coordinamento delle Regioni, che attraverso contatti con il Ministero, di un intervento di radicale disapplicazione o modifica delle norme in questione.



Nello specifico hanno chiesto la non applicazione dell'art. 16, che fondamentalmente vieta il rinnovo automatico delle autorizzazioni, o forme di vantaggio nei confronti del prestatore uscente, rivendicando invece la tutela dei diritti acquisiti, vale a dire le anzianità maturate, al fine di proteggere, tra l'altro, gli investimenti effettuati nel corso degli anni dagli operatori, e di non stravolgere, quindi, il comparto economico, costituito da circa 160.000 microimprese, in gran parte a conduzione familiare.

Ciò, secondo le associazioni interessate, si sarebbe dovuto declinare in una norma che, nel presupposto che la nozione di "risorse naturali" non concernerebbe il suolo pubblico concesso per l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche, sancisse la non applicabilità alle relative concessioni dell'articolo 16 del citato decreto legislativo e, abrogando il comma 5 dell'articolo 70 a quel punto divenuto inutile, ribadisse il principio pregresso secondo cui nei mercati e nelle fiere i posteggi sono assegnati per anzianità di presenza.

Recentemente una posizione sostanzialmente analoga è stata assunta dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano che, in data 7 luglio 2011, ha approvato un documento, diramato con nota 15.7.2011, n. 3616, nel quale in premessa ha chiesto al Governo di chiarire se la nozione di "risorse naturali" o "capacità tecniche disponibili" debba essere applicabile ai posteggi per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche e se le relative concessioni rientrino nei casi di cui al comma 4 dell'articolo 16 del d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che prevede l'assegnazione delle stesse con procedure ad evidenza pubblica e senza alcuna forma di vantaggio per i prestatori uscenti.

In subordine, la predetta Conferenza ha chiesto la sostituzione del comma 5 dell'articolo 70 del citato d. lgs. n. 59, che rinvia alla individuazione, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, dei criteri da applicare alle procedure ad evidenza pubblica per il rilascio ed il rinnovo delle concessioni per il commercio sulle aree pubbliche, con il seguente *"Le Regioni senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa stabiliscono le norme per il rilascio e il rinnovo delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche sulla base del criterio prioritario della professionalità, desumibile in primo luogo, dalla maggiore anzianità del titolo autorizzatorio e/o concessorio, da riferirsi alla data di originario rilascio del medesimo (indipendentemente dai sub ingressi che si sono succeduti nel tempo relativamente a quel titolo nel mercato o fiera oggetto della selezione)"*, nonché la previsione di una durata delle concessioni di posteggio di dodici anni.

Infine la medesima Conferenza ha chiesto l'inserimento di una norma transitoria che disponga che *"Tutte le autorizzazioni/concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei nuovi criteri (...) sono automaticamente rinnovate per dodici anni, indipendentemente dalla loro scadenza originaria"*



Relativamente alla fattibilità di norme e interpretazioni quali quelle su evidenziate, si fa presente quanto segue.

Si richiama, in via preliminare, il contenuto del Considerando n. 62 della Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, dove si afferma che *“Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Tale procedura dovrebbe offrire garanzie di trasparenza e di imparzialità e l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. La presente disposizione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri limitino il numero di autorizzazioni per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche. Le autorizzazioni in questione dovrebbero comunque ottemperare alle altre disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione.”*

Dal principio esplicitato nel Considerando deriva il dettato normativo di cui all'articolo 12 della Direttiva, il quale dispone quanto segue: *“1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, in'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. 3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole per la procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.”*

L'applicabilità di tali principi dell'ordinamento comunitario alla concessioni di uso del suolo pubblico per il commercio su posteggio o ambulante, è già stata valutata dal Governo in occasione dell'attuazione della direttiva servizi. Si richiama, al riguardo, l'articolo 16 del decreto legislativo di recepimento 26 marzo 2010, n. 59, il quale riproduce integralmente l'articolo 12 della predetta Direttiva e che non consente, stante il contenuto, di escludere il suolo pubblico dall'applicazione del principio comunitario. Lo stesso articolo 70, comma 5, del citato decreto legislativo, evidenziando



la possibilità di deroghe all'applicazione dell'articolo 16 in sede di adozione dei criteri di rilascio delle concessione per l'esercizio dell'attività di commercio su area pubblica, finisce con il confermare espressamente la generale applicabilità di tale articolo 16, salve le limitate deroghe eventualmente individuate.

La possibilità degli enti locali di individuare le aree del proprio territorio da destinare all'esercizio del commercio sulle aree pubbliche o di modificare le dotazioni delle porzioni di suolo pubblico, infatti, non incide sulla caratteristica sostanziale di tale esercizio, vale a dire l'occupazione, a seguito di un provvedimento di concessione di una porzione di area, inevitabilmente non illimitata.

Anche il suolo è una risorsa naturale limitata e, in particolare, lo è il suolo pubblico.

Ne consegue che il parere approvato congiuntamente dalle Commissioni II e X della Camera dei Deputati, richiamato nelle premesse al documento approvato dalla Conferenza, è stato accolto nei limiti in cui ciò era possibile.

Ci si riferisce alla previsione di cui all'articolo 70, comma 5, che in materia di commercio sulle aree pubbliche dispone che i criteri di rinnovo delle concessioni possano essere stabiliti "(..) anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto (..)", inserita nelle fasi finali dell'iter di approvazione del decreto, evidentemente con l'obiettivo di consentire eventuali forme di mediazione tra la necessità di rispettare il principio sancito dalla Direttiva riguardo alle regole da applicare nel caso di una limitazione del numero dei posteggi concedibili per l'attività, tendo conto per quanto possibile anche delle esigenze della categoria degli operatori su aree pubbliche, delle problematiche cui le amministrazioni territoriali avrebbero dovuto far fronte nell'applicazione dell'art. 16, nonché dell'esigenza di proteggere, tra l'altro, gli investimenti effettuati nel corso degli anni dagli operatori e di non stravolgere un comparto economico, costituito da circa 160.000 microimprese, in gran parte a conduzione familiare.

E' avviso di questo Ministero, tuttavia, che le predette esigenze non consentono alcuna radicale modifica del predetto disposto normativo e che la parziale deroga prevista dall'articolo 70, comma 5, non possa comunque prescindere dal rispetto dei principi comunitari, ove si voglia evitare il rischio di avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea, creando ulteriori dubbi ed incertezze delle prospettive per il settore, invece di contribuire a risolverne i problemi.

Principi, peraltro, espressamente evidenziati dalla Commissione Europea, in risposta a specifici quesiti posti da alcuni Stati, in relazione all'applicazione dell'art. 12 della Direttiva all'attività in questione.



Si riporta di seguito, a titolo esemplificativo, parte della risposta data da Michel Barnier a nome della Commissione all'interrogazione scritta 3434/2010 di Ramon Tremosa i Balcells (ALDE) alla Commissione: “ (...) *Inoltre, nei casi in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia ridotto per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, in base all'articolo 12 il rilascio da parte degli Stati membri di autorizzazioni valide solo per un periodo limitato è non solo autorizzato ma addirittura prescritto. Nella misura in cui il commercio ambulante può svolgersi solo sul suolo pubblico disponibile a tal fine e visto il carattere circoscritto di tale risorsa, è necessario, al fine di consentire un accesso al mercato su base paritaria, garantire che le autorizzazioni alla vendita nei mercati ambulanti abbiano durata limitata. Il periodo per il quale vengono concesse le autorizzazioni deve essere tale da consentire al prestatore di recuperare il costo degli investimenti e ottenerne un giusto rendimento. Infine, è importante notare che occorre attuare una procedura di selezione specifica per il rilascio di dette autorizzazioni, al fine di garantire imparzialità e trasparenza, nonché condizioni di concorrenza aperta. Come disposto dall'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva servizi tali procedure possono tenere conto, tra l'altro, di criteri giustificati da considerazioni relative alla salute pubblica, a obiettivi di politica sociale, alla salute e sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, alla protezione dell'ambiente, alla salvaguardia del patrimonio culturale e ad altri motivi imperativi, a condizione che tali criteri siano applicati conformemente ai principi generali di non discriminazione, necessità e proporzionalità stabiliti, relativamente alle condizioni di rilascio delle autorizzazioni, dall'articolo 10 della direttiva stessa*”.

Relativamente, poi, alla richiesta di escludere le società di capitali dalla possibilità di esercitare il commercio al dettaglio su aree pubbliche, anch'essa riportata nel citato parere parlamentare e richiamata nel documento approvato dalla Conferenza, si fa presente che ciò non sarebbe stato possibile, in quanto configgente con l'art 15, comma 2, lettera b) della Direttiva, che prevede espressamente che i “requisiti che impongono al prestatore di avere un particolare statuto giuridico” debbano essere valutati alla luce della “non discriminazione, necessità e proporzionalità”.

Pertanto, anche in tal caso, da una risposta congiunta data da Michel Barnier a nome della Commissione ad una serie di interrogazioni scritte, tra le quali la n. 3916/2010, che affrontava proprio il tema del comportamento degli Stati relativamente all'esclusione o meno delle società di capitali dall'esercizio del commercio al dettaglio, si evince chiaramente la posizione della Commissione: “Nel contesto dell'attuazione della direttiva servizi, gli Stati membri dovevano garantire la conformità delle procedure di autorizzazione riguardanti l'accesso alla prestazione di servizi o il suo esercizio nel loro territorio con gli articoli da 9 a 13 della direttiva. Conformemente a tali articoli gli Stati membri dovevano assicurare in particolare che i regimi di autorizzazione rispettassero i criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità. (...omissis) Per quanto



consta alla Commissione, in Portogallo e Grecia, come in Italia, solo le persone fisiche potevano essere autorizzate a prestare servizi nei mercati locali. Al momento tali requisiti relativi allo statuto giuridico sembrano essere ancora in vigore in questi due Stati membri. Come indicato dalla Commissione nella sua risposta all'interrogazione scritta E-3377/10, i requisiti relativi allo statuto giuridico sono disciplinati dall'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva. Questa disposizione ha obbligato gli Stati membri a rivedere tali requisiti e ad abolire o modificare quelli considerati ingiustificati e/o sproporzionati. Alla Commissione risulta che a seguito degli obblighi previsti dalla direttiva servizi, vari Stati membri abbiano modificato la legislazione applicabile ai servizi prestati nei mercati locali. Gli Stati membri hanno notificato o stanno notificando alla Commissione le misure nazionali di attuazione della direttiva. La Commissione sta attualmente analizzando queste misure e al momento non può ancora fornire un quadro completo e dettagliato per tutti gli Stati membri. Informazioni dettagliate sulla situazione in Italia e Spagna, che sono già a disposizione della Commissione, sono state trasmesse al Parlamento nelle risposte alle interrogazioni scritte 3434/10 e 3377/10⁽²⁾. L'attuazione della direttiva servizi dovrebbe rafforzare la trasparenza e assicurare parità di condizioni di accesso ai mercati locali, il che andrà a vantaggio dei prestatori di servizi ed in particolare delle piccole e medie imprese (PMI). La Commissione è convinta che questi vantaggi possano essere conseguiti senza nuocere alla preservazione dell'eredità culturale delle comunità locali e agli obiettivi di politica sociale."

In conseguenza di quanto sopra, pur nella consapevolezza della rilevanza che assume allo stato dei fatti la posizione unanime delle Regioni, questo Ministero non può che sostenere che, in assenza di una modifica dell'orientamento della Commissione Europea, peraltro in più occasioni ribadito, non è possibile né opportuna una modifica degli orientamenti e del percorso già avviato al riguardo, ossia un confronto in sede tecnica con i rappresentanti regionali onde addivenire alla individuazione di criteri condivisi che siano in grado di tener conto delle peculiarità del settore del commercio sulle aree pubbliche e dei risvolti sociali che si possono determinare, ma che risultino in linea con i principi dell'ordinamento comunitario.

Ciò non tanto e non solo per evitare che la disapplicazione dei principi di concorrenza della direttiva servizi determini procedure di infrazione da parte dell'Unione europea, ma anche per un'evidente esigenza di coerenza con il generale indirizzo del Governo, ribadito anche nell'ulteriore manovra economica e nei successivi interventi generali di liberalizzazione e di semplificazione, volto a superare in tutti i settori qualsiasi forma di chiusura o tutela corporativa degli operatori esistenti, a favore della libertà d'impresa e dei principi della concorrenza.

In questa ottica questo Ministero aveva già effettuato una serie di incontri con i rappresentanti delle Regioni e delle province Autonome, nel corso dei quali sono state approfondite le problematiche conseguenti all'applicazione delle disposizioni comunitarie e i possibili contenuti dell'intesa, e più recentemente ha concluso tale confronto coinvolgendo in apposite riunioni anche i



rappresentanti dell'ANCI e delle due associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore.

Quanto sopra, in nome della comune esigenza di trovare soluzioni che permettano di contenere al massimo ripercussioni negative sul tessuto economico rappresentato appunto dal comparto e, pertanto, individuare, come prescritto dalla disposizione vigente, criteri in grado anche di valorizzare l'esperienza degli operatori, permettendo di recuperare l'anzianità di esercizio degli stessi.

Tali incontri a livello tecnico avevano già condotto alla predisposizione di una prima bozza di intesa in linea di massima condivisa che, alla luce delle richieste e sollecitazioni successivamente pervenute e delle intese di massima acquisite nel corso delle più recenti riunioni, si è provveduto a modificare ed integrare ampliandone per quanto possibile la portata derogatoria e gli effetti di tutela delle esigenze del settore.

In particolare, sul primo schema di intesa predisposto si è tenuta una riunione tecnica presso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni il giorno 11 aprile 2012, nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni e dell'ANCI hanno espresso la necessità di approfondirne i contenuti anche nel corso di ulteriori incontri.

In esito a quanto sopra nei giorni 4 e 14 maggio 2012, si sono tenute presso il Ministero due riunioni con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI e delle Associazioni di categoria del settore (FIVA Confcommercio e ANVA Confesercenti) presiedute dal Sottosegretario Prof. Claudio De Vincenti, nel corso delle quali il testo dell'intesa è stato discusso e in alcune parti modificato in base agli esiti emersi.

Dell'allegato schema di intesa, come modificato, si illustrano sinteticamente i contenuti.

In via preliminare, si precisa che, nell'individuare i criteri da seguire in caso di procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche, questo Ministero ha inteso perseguire, in via prioritaria l'esigenza di coniugare i principi dell'ordinamento comunitario introdotti nel nostro ordinamento con l'attuale situazione del settore del commercio sulle aree pubbliche nel nostro Paese, caratterizzato, come già evidenziato, nella quasi totalità da micro-imprese a conduzione familiare e il cui esercizio, tradizionalmente, è consentito sulla base di concessioni di posteggio ottenute in base al criterio prioritario del riconoscimento della presenza precedente, rilasciate per un tempo di norma corrispondente a dieci anni, e tacitamente rinnovabili nei confronti del medesimo prestatore.

Ciò significa che la individuazione dei criteri applicabili alle procedure di selezione non può non tener conto della situazione attuale e della conseguente necessità di modulare le nuove regole sulla base di una tempistica che consenta di non determinare conseguenze difficilmente gestibili in



termini sociali e con rischi anche di ordine pubblico (in alcune zone del territorio si sono già determinate manifestazioni di protesta di rilievo e ogni nuova ipotesi di intervento regolatorio del settore fa emergere la minaccia della convocazione di nuove manifestazioni di protesta).

In tal senso si è ritenuto di porre al **punto 1** dello schema d'intesa il principio di carattere generale relativo alla durata delle concessioni di posteggio, precisando che deve avere una durata tale da non limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti, anche immateriali quali quelli relativi all'avviamento, alla formazione etc., nonché una equa remunerazione dei capitali investiti.

In ogni caso, però, la durata della concessione non può essere inferiore ai nove anni né, nel caso siano prescritti rilevanti investimenti materiali, superiore ai dodici anni. La durata della concessione è fissata dal comune tenendo conto delle esigenze medie di investimento collegate alle caratteristiche dell'insieme dei posteggi interessati. Per le concessioni dei posteggi nei mercati a carattere turistico, ivi compresi i posteggi isolati, i comuni potranno stabilire una durata minore, comunque non inferiore ai sette anni.

Al **punto 2** dello schema d'intesa, al fine di determinare le regole delle procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica, sono elencati i criteri di priorità da applicare.

Nello specifico, trattasi dei seguenti:

a. maggiore professionalità acquisita, anche in modo discontinuo, nell'esercizio del commercio sulle aree pubbliche. La professionalità valutabile è riferita all'anzianità di esercizio dell'impresa, ivi compresa quella acquisita nel posteggio al quale si riferisce la selezione ed è comprovata dall'iscrizione quale impresa attiva nel Registro delle imprese riferita al soggetto titolare dell'impresa al momento della partecipazione alla selezione, cumulata con quella del titolare al quale è eventualmente subentrato nella titolarità del posteggio medesimo. Si evita in tal modo di attribuire un diretto e specifico vantaggio al prestatore uscente, ma se ne valorizza comunque l'esperienza in termini non discriminatori rispetto ad altri operatori che possano vantare esperienza analoga. Inoltre, riconoscendo la cumulabilità e continuità dell'esperienza aziendale dell'impresa nel suo complesso, anche in caso di sub ingressi, si mantiene un relativo valore economico a tale esperienza in caso di cessione dell'azienda, anche i fini della partecipazione alle selezioni per le concessioni, senza tuttavia alimentare il mercato delle concessioni stesse

b. attribuzione (in sede di prima applicazione, dopo le proroghe di cui al periodo transitorio regolato dalle disposizioni di cui al punto 8) di uno specifico peso anche all'anzianità di presenza nel posteggio, limitatamente ai posteggi gestiti direttamente dal titolare dell'impresa o dai suoi dipendenti o legittimi collaboratori, che per le prime selezioni effettuate non deve comunque superare il 50% del punteggio complessivo e progressivamente deve essere ridotto;

c. priorità riconosciuta ai soggetti candidati che si impegnano a garantire l'offerta di assunzione al titolare dell'impresa precedentemente concessionaria del posteggio e al personale dipendente o di collaborazione eventualmente utilizzato dalla stessa con il carattere di prevalenza



della relativa fonte di reddito, come già rappresentato nel precedente biennio. Anche in questo caso, si valorizza il valore sociale anche sul piano occupazionale e della tutela del reddito della continuità di attività del prestatore uscente, in termini non discriminatori rispetto ad operatori concorrenti che si impegnino a garantire le medesime esigenze occupazionali e, quindi, in termini compatibili con i principi della direttiva comunitaria in materia di servizi

d. nel caso di procedure di selezione per la concessione di posteggi dislocati nei centri storici o in aree aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, o presso edifici aventi tale valore, oltre ai criteri di cui alle lettere a) e c), da considerare prioritari, anche l'assunzione dell'impegno da parte del soggetto candidato a rendere compatibile il servizio commerciale con la funzione e la tutela territoriale e, pertanto, rispettare le eventuali condizioni particolari, ivi comprese quelle correlate alla tipologia dei prodotti offerti in vendita ed alle caratteristiche della struttura utilizzata, stabilite dall'autorità competente ai fini della salvaguardia delle aree predette

e. qualora la legge regionale o provinciale, vigente nell'ambito territoriale nel quale è attiva la procedura di selezione non preveda la presentazione del DURC o del certificato di regolarità contributiva come requisito obbligatorio, tra i criteri di priorità applicabili alle procedure è considerata anche la presentazione di apposita documentazione attestante la regolarità della posizione dell'impresa, sia individuale che societaria, ai fini previdenziali, contributivi e fiscali.

Come risulta evidente dal contenuto dei criteri di priorità individuati, i medesimi intendono coniugare le finalità richiamate nei principi comunitari con la situazione del settore cui si è fatto cenno e la conseguente esigenza di evitare ripercussioni eccessivamente gravose nel comparto. Conseguentemente, si è ritenuto di indicare criteri la cui applicazione consenta di riconoscere la qualificazione e l'esperienza acquisita nel settore, facendo riferimento comunque alla *storia* dell'impresa, onde evitare che i subentri di gestione e di titolarità la annullino, comunque correlata sia alla circostanza che l'attività corrispondente al posteggio risulti determinante in termini reddituali sia all'impegno del candidato all'assegnazione a garantire l'impiego del concessionario uscente e/o del relativo personale (cfr. **punto 2. lett. a, c e d**).

Al fine, poi, di assicurare la compatibilità dell'offerta alla collocazione territoriale, si è ritenuto di inserire tra i criteri di priorità, limitatamente al caso di procedure per l'assegnazione di posteggi dislocati nei centri storici o in aree aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, o presso edifici aventi tale valore, una specifica assunzione di impegno in tal senso.

Quanto sopra considerata l'effettiva difficoltà, ripetutamente manifestata dalle autorità comunali, a modulare armonicamente detta tipologia di attività con le caratteristiche delle aree in discorso, la cui tutela è prioritaria (cfr. **punto 2, lett. d**).

Al punto 3 dello schema d'intesa, nel caso delle fiere i cui posteggi sono assegnati mediante procedure di selezione a cadenza prestabilita per il periodo corrispondente alla durata della manifestazione, il criterio di priorità dell'esperienza connessa al maggior numero di presenze



pregresse nella medesima fiera resta applicabile limitatamente ad un numero di volte tale che per ciascun concessionario non sia superato il periodo di ammortamento degli investimenti di cui al punto 1. Decorso detto periodo si applicano i criteri prioritari stabiliti al punto 2, ai fini della decorrenza per il soggetto selezionato di un nuovo limitato periodo di priorità collegato al numero delle presenze pregresse.

Detto criterio, in ogni caso applicato per un periodo di tempo limitato, risponde all'esigenza di tenere conto delle specifiche caratteristiche di dette manifestazioni e delle modalità con le quali sono svolte, nonché della circostanza che nella quasi totalità dei casi, essendo correlate a specifiche tradizioni, sono caratterizzate dall'offerta di peculiari merceologie di prodotto. Oltre a ciò, il criterio previsto consente di uniformare il trattamento riconosciuto ai soggetti operanti nei mercati settimanali o giornalieri per effetto delle disposizioni transitorie riportate al punto 8, evitando disparità di trattamento. Saranno gli enti locali a stabilire nel dettaglio i tempi di ammortamento applicabili decorsi i quali alle procedure di selezione per la concessione del posteggio nelle fiere si applicano in ogni caso i criteri stabiliti al punto 2, lett. a, b, c e d. Naturalmente al nuovo soggetto così selezionato torna ad applicarsi, per la durata dell'ammortamento, la priorità legata al numero di presenze precedenti nella medesima fiera.

Al punto 4 dello schema d'intesa, nel caso di procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su area pubblica nei mercati o nelle fiere di nuova istituzione, in cui non si pone il problema di salvaguardare l'esperienza e le esigenze occupazionali e reddituali connesse alla figura del prestatore uscente, le Regioni e le Province Autonome, sentite le organizzazioni di categoria interessate, stabiliscano criteri correlati alla qualità dell'offerta o della tipologia del servizio fornito anche sulla base della presentazione di specifici progetti innovativi, i quali possono riguardare anche le caratteristiche di compatibilità architettonica.

Detto criterio assume particolare rilievo in termini di possibilità occupazionali per giovani e nuove imprese e consente di tenere aperto il settore del commercio su aree pubbliche e riequilibrare la situazione, stante la circostanza che le procedure di selezione ordinarie relative a posteggi già esistenti, nella sostanza, prevedono, in via prioritaria, l'assegnazione o il rinnovo con l'applicazione del criterio dell'anzianità di esercizio dell'impresa.

I punti 5 e 6 dello schema d'intesa si limitano a richiamare criteri già sanciti dalle norme vigenti. Nel primo punto si ribadisce che, nel caso di prestatore proveniente da uno Stato appartenente all'Unione Europea che partecipi alle procedure di selezione, il possesso dei requisiti di priorità è comprovato mediante la documentazione acquisita in base alla disciplina vigente nello Stato membro e avente la medesima finalità. Nel secondo punto si ribadisce che ai fini dell'assegnazione dei posteggi temporaneamente non occupati dal titolare della concessione nel mercato o nella fiera, resta ferma l'applicazione del criterio del maggior numero di presenze, per tali intendendo le volte che il soggetto ha partecipato alle *spunte*, indipendentemente dall'effettivo



utilizzo del posteggio temporaneamente non occupato. Il numero delle presenze maturate è comprovato dalla documentazione acquisita presso il Comune competente.

Particolare rilievo, poi, assume il criterio individuato al **punto 7** dello schema il quale sancisce che, fatto salvo un congruo periodo transitorio relativamente ad eventuali situazioni già in atto, un medesimo soggetto giuridico non può essere titolare o possessore di più di due concessioni nell'ambito del medesimo settore merceologico alimentare e non alimentare nel caso di aree mercatali con un numero complessivo di posteggi inferiore o pari a cento ovvero tre concessioni nel caso di aree con numero di posteggi superiore a cento.

Il criterio, infatti, risponde alla finalità di garantire la tutela della concorrenza, attraverso la pluralità e la differenziazione dell'offerta, e di evitare posizioni di oligopolio.

Risponde, altresì, alla finalità, espressamente richiamata nell'art. 70, comma 5, del d. lgs. n. 59, di evitare che la previsione di cui al comma 1 del medesimo articolo, che consente anche alle società di capitali e alle cooperative la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche nel rispetto del criterio della Direttiva che intende vietare discriminazioni sulla base della forma giuridica del prestatore di servizi, non determini condizioni di ingiustificato privilegio per le nuove forme societarie ammesse, nonché, ovviamente, di individuare misure opportune per evitare che si determinino discriminazioni di segno contrario nell'assegnazione di posteggi all'interno della stessa area mercatale intervenendo sui criteri correlati alla forma giuridica dell'impresa.

Il **punto 8** dello schema d'intesa reca, come previsto dal citato art. 70 comma 5, del d. lgs. n. 59, le disposizioni *"da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del (...) decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie"*.

Nell'individuazione delle disposizioni transitorie, si deve considerare che le procedure di selezione per le concessioni dei posteggi nei mercati quotidiani, settimanali, mensili, anche stagionali, o fuori i mercati, scadute dopo l'entrata in vigore d.lgs. n. 59 devono tenere conto della situazione di incertezza determinatasi ai fini della fissazione dei nuovi criteri e della necessità di evitare la disparità di trattamento tra i soggetti le cui concessioni sono scadute prima della data di entrata in vigore del citato decreto e che hanno usufruito del rinnovo automatico e i soggetti titolari di concessioni di posteggio scadute dopo l'entrata in vigore del medesimo decreto, i quali, per effetto dell'art. 70, comma 5, non hanno eventualmente beneficiato di tale possibilità (cfr **lett. a**).

Inoltre, al fine di garantire un sufficiente ed uniforme periodo di stabilità si prevede il medesimo periodo di proroga per tutti gli operatori titolari di autorizzazioni/concessioni di posteggio in essere alla data di applicazione dell'atto di intesa indipendentemente dalla loro scadenza originaria, per un periodo di otto anni decorrenti da detta intesa. Alla scadenza di detta proroga alle procedure di selezione si applicano i criteri stabiliti nell'intesa (cfr **lett. b**).



Analogo criterio, per il raggiungimento della medesima finalità, è stato previsto anche nel caso delle fiere di cui al punto 3 dello schema d'intesa, stabilendo che la limitazione relativa all'applicazione del maggior numero di presenze si applica per un periodo di ammortamento di almeno otto anni decorrenti dalla data dell'intesa (cfr. **lett. c**).

Si richiama, in conclusione, il **punto 9** dello schema d'intesa, con il quale viene previsto che i Comuni, ai fini delle selezioni successive al periodo transitorio di cui al punto 8, diano la massima evidenza alle disposizioni adottate e ne tengano informate le associazioni di categoria.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

(Articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281)

(Art.8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131)

Intesa sui criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su area pubblica, in attuazione dell'art.70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

VISTA la Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno e, in particolare, il Considerando n. 62 e l'art.12 che reca disposizioni in materia di selezione tra diversi candidati qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato;

VISTO il decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59, recante "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno";

VISTO l'articolo 16, commi 1 e 2, del citato d.lgs. n.59 che dispone 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 o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.*";

VISTI i commi 3 e 4 del medesimo articolo 16, secondo cui "*L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio. Nei casi di cui al comma 1 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.*";

VISTO l'articolo 70, comma 5, del d.lgs. n.59, il quale dispone che "*Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, 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 e le disposizioni*



transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie”.

VISTO l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, il quale dispone che *“La Conferenza-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni”;*

VISTO l'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, il quale dispone che *“Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”.*

CONSIDERATA la necessità di individuare un termine minimo e massimo di durata delle concessioni ritenuto ragionevole secondo criteri uniformi a livello nazionale che tengano conto delle esigenze di ammortamento e remunerazione degli investimenti anche immateriali;

CONSIDERATA la necessità di procedere all'individuazione di criteri di priorità per il rilascio e il rinnovo delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche che valorizzino l'esperienza professionale acquisita e tengano conto sia delle esigenze di carattere occupazionale e sociale di tale categoria di commercianti e dei lavoratori da essi dipendenti, sia degli interessi pubblici legati alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale, senza discriminazioni o condizioni di vantaggio ingiustificato per i prestatori uscenti;

CONSIDERATA la necessità che, anche in relazione alla previsione di cui al comma 1 del citato articolo 70, che consente anche alle società di capitali e cooperative la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, nel rispetto del criterio della Direttiva che intende vietare discriminazioni sulla base della forma giuridica del prestatore di servizi, non si determinino tuttavia condizioni di ingiustificato vantaggio per le imprese di maggiori dimensioni ivi comprese le nuove forme societarie ammesse e, pertanto, considerata la necessità di individuare le misure opportune per evitare che tale situazione di relativo vantaggio competitivo connesso alla maggiore dimensione d'impresa possa determinare discriminazioni, problemi di ordine sociale o riduzione del pluralismo dell'offerta concorrenziale all'interno della stessa area mercatale;

CONSIDERATA la necessità di garantire su tutto il territorio nazionale carattere di omogeneità nell'applicazione dei criteri indicati e nella individuazione delle disposizioni transitorie;



ACQUISITO l'assenso del Governo e dei rappresentanti delle Autonomie territoriali;

SANCISCE INTESA
nei seguenti termini:

1. La concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche ha una durata tale da non limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti, anche immateriali quali quelli relativi all'avviamento ed alla formazione del titolare o rappresentante legale dell'impresa e del personale dipendente, nonché una equa remunerazione dei capitali investiti. In ogni caso la durata della concessione non può essere inferiore ai nove anni né, nel caso siano prescritti o comunque necessari rilevanti investimenti materiali, superiore ai dodici anni. La durata della concessione è fissata dal comune in fase di avvio della relativa selezione, di norma in maniera uniforme, tenendo conto delle esigenze medie di investimento collegate alle caratteristiche dell'insieme dei posteggi interessati. I comuni, tenuto conto della eventuale tipizzazione dei mercati individuata dalle regioni, possono stabilire in sede di avvio della selezione una durata minore, comunque non inferiore a sette anni, per le concessioni dei posteggi nei mercati a carattere turistico, ivi compresi i posteggi isolati.

2. Al fine di determinare le regole delle procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica, sono individuati i seguenti criteri di priorità, da applicare nel caso di pluralità di domande concorrenti:

a) maggiore professionalità acquisita, anche in modo discontinuo, nell'esercizio del commercio sulle aree pubbliche; la professionalità valutabile è riferita all'anzianità di esercizio dell'impresa, ivi compresa quella acquisita nel posteggio al quale si riferisce la selezione, ed è comprovata dall'iscrizione quale impresa attiva nel Registro delle imprese, riferita nel suo complesso al soggetto titolare dell'impresa al momento della partecipazione alla selezione, cumulata con quella del titolare al quale è eventualmente subentrato nella titolarità del posteggio medesimo;

b) in sede di prima applicazione, dopo le proroghe di cui al periodo transitorio regolato dalle disposizioni di cui al punto 8, è attribuito uno specifico peso anche all'anzianità di presenza nel posteggio, limitatamente ai posteggi gestiti direttamente dal titolare dell'impresa o dai suoi dipendenti o legittimi collaboratori dello stesso; tale peso per le prime selezioni effettuate non deve comunque superare il 50% del punteggio complessivo e deve successivamente essere progressivamente ridotto;

c) stante l'esigenza di garantire obiettivi di politica sociale connessi in particolare alla tutela dell'occupazione, la circostanza, verificata sulla base di dati certificabili, che l'attività esercitata nel posteggio, per la cui concessione è applicata la procedura di selezione, ha



rappresentato nel precedente biennio l'unica o la prevalente fonte di reddito per il soggetto candidato e, eventualmente, per uno o più dipendenti o legittimi collaboratori dello stesso; in tal caso, per evitare ingiustificate barriere all'accesso, identica priorità è riconosciuta ai soggetti candidati che si impegnano a garantire l'offerta di assunzione al titolare dell'impresa precedentemente concessionaria del posteggio, nonché al personale dipendente ed ai collaboratori eventualmente ivi utilizzati dalla stessa con il predetto carattere di prevalenza della relativa fonte di reddito;

d) nel caso di procedure di selezione per la concessione di posteggi dislocati nei centri storici o in aree aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, o presso edifici aventi tale valore, oltre ai criteri di cui alle lettere a) e c), da considerare comunque prioritari, anche l'assunzione dell'impegno da parte del soggetto candidato a rendere compatibile il servizio commerciale con la funzione e la tutela territoriale e, pertanto, a rispettare le eventuali condizioni particolari, ivi comprese quelle correlate alla tipologia dei prodotti offerti in vendita ed alle caratteristiche della struttura utilizzata, stabilite dall'autorità competente ai fini della salvaguardia delle aree predette;

e) qualora la legge regionale o provinciale, vigente nell'ambito territoriale nel quale è attiva la procedura di selezione, non preveda la presentazione del DURC o del certificato di regolarità contributiva come requisito obbligatorio, tra i criteri di priorità applicabili alle procedure è considerata anche la presentazione di apposita documentazione attestante la regolarità della posizione dell'impresa, sia individuale che societaria, ai fini previdenziali, contributivi e fiscali.

3. Nel caso delle fiere i cui posteggi sono assegnati mediante procedure di selezione a cadenza prestabilita per il periodo corrispondente alla durata della manifestazione, tenuto conto delle specifiche caratteristiche di dette manifestazioni e delle modalità con le quali sono svolte, nonché della circostanza che prevalentemente, essendo correlate a specifiche tradizioni, sono caratterizzate dall'offerta di peculiari merceologie di prodotto, il criterio di priorità dell'esperienza connessa al maggior numero di presenze pregresse nella medesima fiera resta applicabile limitatamente ad un numero di volte tale che per ciascun concessionario non sia superato il periodo di ammortamento degli investimenti di cui al punto 1. Decorso detto periodo, alle procedure di selezione per la concessione del posteggio in questione si applicano comunque i criteri prioritari stabiliti al punto 2, ai fini della decorrenza per il soggetto selezionato di un nuovo limitato periodo di priorità collegato al numero delle presenze pregresse.

4. Nel caso di procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su area pubblica nei mercati o nelle fiere di nuova istituzione, le Regioni e le Province Autonome, sentite le organizzazioni di categoria regionali maggiormente rappresentative del settore e presenti nel CNEL, stabiliscono criteri correlati alla qualità dell'offerta o della tipologia del servizio fornito anche sulla base della presentazione di specifici progetti innovativi, i quali possono riguardare anche le caratteristiche di compatibilità architettonica.



5. Nel caso di prestatore proveniente da uno Stato appartenente all'Unione Europea che partecipi alle procedure di selezione, il possesso dei requisiti di priorità di cui alla presente intesa è comprovato mediante la documentazione acquisita in base alla disciplina vigente nello Stato membro e avente la medesima finalità.

6. Ai fini dell'assegnazione transitoria dei posteggi temporaneamente non occupati dal titolare della concessione nel mercato o nella fiera, resta ferma l'applicazione del criterio del maggior numero di presenze, per tali intendendo le volte che il soggetto ha partecipato alle *spunte*, indipendentemente dall'effettivo utilizzo del posteggio temporaneamente non occupato. Il numero delle presenze maturate è comprovato dalla documentazione acquisita presso il Comune competente.

7. Ai fini della tutela della concorrenza attraverso la pluralità e la differenziazione dell'offerta e al fine di evitare la costituzione di posizioni di tendenziale oligopolio, è stabilito un limite al numero dei posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico nell'ambito della medesima area mercatale. A tal fine, fatto salvo un congruo periodo transitorio relativamente ad eventuali situazioni già in atto, un medesimo soggetto giuridico non può essere titolare o possessore di più di due concessioni nell'ambito del medesimo settore merceologico alimentare e non alimentare nel caso di aree mercatali con un numero complessivo di posteggi inferiore o pari a cento ovvero tre concessioni nel caso di aree con numero di posteggi superiore a cento.

8. Disposizioni transitorie

In fase di prima attuazione si applicano le seguenti disposizioni transitorie:

a) le procedure di selezione per le concessioni dei posteggi nei mercati quotidiani, settimanali, mensili, anche stagionali, o fuori i mercati, scadute dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 26 marzo 2010, n.59, devono tenere conto della situazione di incertezza determinatasi ai fini della fissazione dei nuovi criteri e della necessità di evitare disparità di trattamento tra i soggetti le cui concessioni sono scadute prima della data di entrata in vigore del citato decreto n. 59 del 2010 e che hanno usufruito del rinnovo automatico e i soggetti titolari di concessioni di posteggio scadute dopo l'entrata in vigore del medesimo decreto, i quali, per effetto dell'articolo 70, comma 5, non hanno eventualmente beneficiato di tale possibilità;

b) ai medesimi fini di cui alla lettera a) e per garantire un sufficiente ed uniforme periodo di stabilità, le concessioni di posteggio in essere alla data di entrata in vigore del D.lgs. 26 marzo 2010, n.59, anche se alla data della presente intesa scadute e già rinnovate o prorogate per effetto dell'articolo 70, comma 5, sono prorogate o ulteriormente prorogate per otto anni comunque decorrenti dalla data della presente intesa; alla scadenza di detta proroga alle procedure di selezione si applicano i criteri stabiliti nella presente intesa;



c) ai medesimi fini di cui alle lettere a) e b) la limitazione di cui al punto 3, relativa all'applicazione del criterio prioritario del maggior numero di presenze, si applica con riferimento ad un periodo di ammortamento di otto anni decorrenti dalla data della presente intesa.

9. Ai fini delle selezioni successive al periodo transitorio di cui al punto 8, i Comuni danno la massima evidenza alle disposizioni adottate in attuazione della presente intesa e, almeno novanta giorni prima dell'effettuazione delle selezioni, danno comunicazione delle selezioni stesse anche mediante avvisi pubblici, informandone le strutture comunali o, ove non istituite a livello comunale, provinciali delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore e presenti nel CNEL.