

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 16 maggio 2017, n. 714

Esiti tavolo tecnico ministeriale di confronto per problematiche relative al settore del commercio su aree pubbliche: Prime indicazioni ai Comuni.

L'Assessore allo Sviluppo Economico, avv. Loredana Capone, sulla base dell'istruttoria espletata dal funzionario responsabile, confermata dalla Dirigente della Sezione Attività Economiche Artigianali Commerciali, riferisce quanto segue:

La Direttiva comunitaria 2006/123/CE, relativa ai servizi del mercato interno, più nota come "*Direttiva Bolkestein*", ha indicato quale suo obiettivo prioritario l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri. In particolare, gli articoli 10 e 12 della Direttiva, stabiliscono che è libera ogni attività non espressamente vietata e che, ove sia necessario ricorrere ad un titolo autorizzativo, questo viene rilasciato all'esito di una selezione pubblica, per una durata limitata, senza rinnovi automatici, né vantaggi al prestatore uscente.

L'applicazione della Direttiva alla programmazione commerciale è di grande complessità e presenta forti criticità a causa degli obiettivi perseguibili a medio e lungo termine: superare tutte le forme di programmazione legate ad elementi di carattere quantitativo o a valutazioni di tipo economico, operare nella direzione della tutela e della valorizzazione del territorio attraverso una pianificazione integrata che sappia coniugare la libertà d'impresa con la valorizzazione delle risorse ambientali, urbanistiche, culturali e artistiche dei territori.

In particolare, per quanto riguarda il commercio su aree pubbliche, la Commissione Europea ha più volte ribadito in sede di interrogazione da parte degli Stati Membri che "*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*" (Int P 3434/2010).

In sede di recepimento della Direttiva, l'articolo 70, comma 5, del D.Lgs. 59/2010 ha previsto espressamente l'individuazione, con Intesa in sede di Conferenza Unificata, di criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi e le disposizioni transitorie da applicare anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto. L'Intesa è stata sancita con rep. atti n. 83/CU del 5/07/2012 e si pone l'obiettivo 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*" (vedi Intesa: relazione di accompagnamento).

L'Intesa e i successivi Documenti Unitari delle Regioni si pongono l'obiettivo di coniugare i principi comunitari con la peculiare situazione del commercio ambulante, evitare sul comparto conseguenze eccessivamente gravose, salvaguardare valori quali l'anzianità di presenza dell'operatore nel posteggio del mercato o della fiera e la professionalità maturata negli anni.

Nonostante il forte impegno che ha coinvolto la Conferenza Unificata e le Regioni per mitigare l'impatto della direttiva e traghettare il settore dell'ambulantato verso un passaggio non traumatico ai nuovi principi pro-concorrenziali, gli operatori avvertono instabilità della propria attività e incertezza legislativa che non consentono di programmare in maniera serena il futuro della propria impresa e delle famiglie coinvolte.

A questo si aggiungono le difficoltà operative dei Comuni impreparati ad affrontare un complesso monitoraggio dei posteggi esistenti e degli operatori presenti nelle aree mercatali al fine della predisposizione dei bandi. Tali difficoltà sono alla base della legge n. 19 del 27.02.2017, di conversione con modificazioni del D. Legge n. 244 del 30.12.2016, recante proroga e definizione di termini che all'art. 6 comma 8 prevede: "*Al fine di allineare le scadenze delle concessioni di commercio su aree pubbliche garantendo omogeneità di gestione delle procedure di assegnazione, il termine delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della pre-*

sente disposizione e con scadenza anteriore al 31.12.2018 è prorogato fino a tale data. Le amministrazioni interessate, che non vi abbiano già provveduto, devono avviare le procedure di selezione pubblica, nel rispetto della vigente normativa dello Stato e delle regioni, al fine de/rilascio delle nuove concessioni entro la suddetta data. Nelle more degli adempimenti da parte dei comuni sono comunque salvaguardati i diritti degli operatori uscenti.”

Poiché la norma di proroga presenta numerose difficoltà interpretative con particolare riferimento ai bandi già avviati dalle Amministrazioni Comunali, l'allineamento delle scadenze, l'omogeneità di gestione delle procedure di assegnazione, il Coordinamento delle Regioni ha convocato numerosi tavoli tecnici per giungere ad una soluzione condivisa. Nel corso delle riunioni è stato anche esaminato il parere, rilasciato dall'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) in data 15.12.2016, che ha messo in discussione i criteri di applicazione dell'Intesa, ritenendo che sussista un eccessivo *favor* attribuito al concessionario uscente e valutando la durata dodicennale delle concessioni *“eccessivamente lunga, predeterminata e rigida”*.

Al fine di condividere le azioni da intraprendere, il Dipartimento per gli Affari Regionali - Presidenza Consiglio dei Ministri - ha istituito un Tavolo tecnico con le Regioni allargato anche all'Autorità Garante, all'ANCI e al Ministero dello Sviluppo Economico. A conclusione dell'ultima riunione del 29 marzo u.s. il responsabile dell'Ufficio di coordinamento del Dipartimento Affari Regionali ha rappresentato l'opportunità di recepire le osservazioni del Garante attraverso una revisione o integrazione dell'Intesa e dei Documenti Unitari.

Nel corso di tali riunioni è emerso, tra l'altro, che lo stato di avanzamento delle procedure nelle varie regioni è assai differenziato: in alcuni casi le Regioni hanno emanato disposizioni tese a imporre termini ristretti per la conclusione dei procedimenti di bando, mentre in altre regioni le procedure sono in forte ritardo oppure ancora da avviare.

In Puglia il monitoraggio più recente rileva la seguente situazione su nr. 258 Comuni in totale:

- nr. 122 hanno pubblicato i bandi;
- nr. 49 hanno prorogato i termini di scadenza
- nr. 52 non hanno prodotto ulteriori atti
- nr. 19 hanno sospeso i bandi
- nr. 2 hanno revocato i bandi.

Ciò premesso, si precisa che quanto finora attuato da questa Regione in materia di aree pubbliche, è stato effettuato in coerenza con quanto stabilito dall'Intesa e dai successivi documenti regionali, uniformando i propri atti a quelli emanati dalle altre Regioni. Allo stato, tuttavia, è necessario prendere atto che la diversa situazione in cui si trovano le varie regioni rende impossibile convergere su un'univoca posizione a livello nazionale o interregionale.

Al fine di condividere le azioni da intraprendere per assicurare il rispetto della legge, ma nel contempo garantire certezze per gli operatori, il 19 aprile u.s. si è tenuto un incontro presso la sede dell'Assessorato allo Sviluppo economico con ANCI regionale e associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Tutti i presenti alla riunione hanno concordato con la necessità di proseguire fermamente nell'impegno, già assunto in Consiglio Regionale con la mozione approvata all'unanimità nella seduta del 21.06.2016, ad intervenire presso il Governo nazionale per sostenere l'uscita del commercio su aree pubbliche dalla Direttiva Europea Bolkestein anche attraverso un ampliamento delle declaratorie di esclusione previste dall'art. 7 del D. Lgs 59/2010 di recepimento della Direttiva.

In particolare le associazioni presenti hanno confermato la propria disponibilità all'ascolto e alla condivisione delle risoluzioni, hanno sottolineato che fin dal 2010 hanno espresso la contrarietà all'applicazione al commercio su aree pubbliche dei principi della direttiva. Allo stato, tuttavia, pur proseguendo in un percorso legislativo che favorisca l'uscita dalla Bolkestein, le associazioni presenti hanno evidenziato che è indispensabile salvaguardare i principi dell'Intesa sui criteri di assegnazione dei posteggi a tutela della professionalità e anzianità degli operatori che esercitano sulle aree pubbliche.

Nel corso dell'incontro, ANCI ha sottolineato, inoltre, che alcuni Comuni, anche per una scelta politica, hanno temporeggiato nell'applicazione di procedure che mettono in difficoltà il territorio. In questo momen-

to, ha rimarcato ANCI, i Comuni necessitano di un prolungamento dei tempi che, da un lato, li agevoli a portare avanti i propri adempimenti e, dall'altro, possa consentire di attendere le novità che intervengano a livello nazionale anche con riferimento al parere del Garante. ANCI ha, inoltre, dato disponibilità a partecipare con la Regione e con le Associazioni di categoria ad incontri formativi rivolti ai Comuni per fornire tutti chiarimenti necessari in uno scenario così complesso.

A conclusione della riunione, le associazioni presenti hanno chiesto espressamente che la Regione fornisca indirizzi operativi ai Comuni per la gestione delle procedure previste dalla l. 19/2017 alla luce delle novità intervenute, nel rispetto dell'autonomia gestionale e amministrativa dei Comuni, per il raggiungimento di obiettivi che possono essere così sintetizzati:

1. proseguire nell'impegno di intervenire presso il Governo nazionale per sostenere l'uscita del commercio su aree pubbliche dalla Direttiva Europea Bolkestein e, nel frattempo, salvaguardare, a tutela dell'operatore uscente, i criteri dell'Intesa basati sulla professionalità e anzianità dell'impresa;
2. sostenere nei dibattiti in corso a livello interregionale e nazionale i criteri dell'Intesa, valutando l'opportunità di integrazione alla stessa solo con riferimento alla fase successiva a quella di prima attuazione al fine di recepire le eccezioni del Garante;
3. consentire ai Comuni di disporre di un maggior lasso di tempo per portare a termine le procedure previste dalla legge, ma anche per un aggiornamento delle stesse sulla base delle novità che potrebbero intervenire a livello nazionale;
4. allineare le scadenze mettendo tutti i Comuni e gli operatori 3 a parità di condizioni, consentendo la proroga dei termini dei bandi, la riapertura di quelli conclusi, la possibilità di presentazione di nuove domande, l'aggiornamento delle domande già presentate;
5. impegno delle associazioni di categoria, dell'ANCI e della Regione a portare avanti un percorso di accompagnamento dei Comuni per il rispetto delle scadenze e per il completo raggiungimento degli obiettivi.

Considerata la complessità della situazione e le procedure di confronto avviate a livello interregionale e nazionale, è stata condivisa la data del **31 gennaio 2018** quale termine ultimo da fissare nei bandi comunali per la presentazione delle domande. I Comuni dovranno, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 19/2017 completare le procedure di rinnovo nel rispetto dei criteri dell'Intesa. Prima del 31 gennaio 2018 e comunque quando intervenga una necessità di informazione, la Regione riconvocherà le parti per condividere le azioni necessarie o per fornire un monitoraggio sulle attività in corso.

Sulla base di quanto concordato nel corso della riunione e come sopra riportato sono stati definiti gli indirizzi per i Comuni riportati nell'allegato che fa parte integrante del presente provvedimento.

Copertura finanziaria ai sensi della L.R.28/01 e s.m.i.

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

L'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta Regionale l'adozione del conseguente atto finale, rientrando il medesimo nella fattispecie di cui all'art. 4, comma 4, lettera K) della L.R. n. 7/97.

LA GIUNTA

Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore al ramo;

Vista la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dal funzionario responsabile e dalla Dirigente della Sezione Attività Economiche Artigianali e Commerciali, che ne attestano la conformità alla vigente legislazione;

A voti unanimi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa e che qui si intendono integralmente riportate:

- di approvare la relazione dell'Assessore allo Sviluppo Economico e di fare proprie le proposte riportate nella premessa che qui si intendono integralmente riportate;
- di approvare le indicazioni operative ai Comuni riportate nel documento allegato, parte integrante della presente deliberazione, stabilendo al 31 gennaio 2018 il termine ultimo da fissare nei bandi comunali per la presentazione delle domande inerenti le concessioni di posteggio in scadenza ai sensi del decreto-legge n. 244/2016, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19;
- di dare mandato alla Dirigente della Sezione Attività Economiche di calendarizzare, in accordo con ANCI e con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale, incontri informativi e di accompagnamento ai Comuni per le procedure di rinnovo delle concessioni su aree pubbliche previste dalla legge;
- di stabilire che prima della data del 31 gennaio 2018 e comunque quando intervenga una necessità di informazione, la Regione riconvochi il partenariato per fornire un monitoraggio sulle attività in corso o per condividere nuove azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi;
- di pubblicare il presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.

Il segretario della Giunta
dott.a Carmela Moretti

Il Presidente della Giunta
dott. Michele Emiliano

Allegato alla DGR Codice CIFRA: AEC/DEL/2017/0000

OGGETTO: Esiti tavolo tecnico ministeriale di confronto per problematiche relative al settore del commercio su aree pubbliche: Prime indicazioni ai Comuni.

1. Premessa

La Regione si impegna a seguire l'iter legislativo in corso a livello nazionale per sostenere l'uscita del commercio su aree pubbliche dalla Direttiva Europea Bolkestein anche attraverso un ampliamento delle declaratorie di esclusione previste dall'articolo 7 del D. Lgs 59/2010 di recepimento della Direttiva. In mancanza sono comunque salvaguardati i principi dell'Intesa a tutela della professionalità e anzianità degli operatori che esercitano sulle aree pubbliche.

Nei dibattiti in corso a livello interregionale e nazionale, la Puglia continuerà a sostenere i criteri di professionalità sanciti dall'Intesa, valutando l'opportunità di integrare le disposizioni dell'Intesa solo con riferimento alla fase successiva a quella di prima attuazione al fine di recepire le eccezioni formulate dal Garante con parere del 15.12.2016.

2. Allineamento delle scadenze

Nel rispetto del d.l. n. 244/2016, cosiddetto "*Decreto Milleproroghe*", le concessioni di commercio su aree pubbliche con scadenza anteriore al 31 dicembre 2018 sono prorogate fino a tale data. Ne deriva, pertanto, che i bandi comunali devono tener conto non solo delle concessioni in scadenza tra maggio e luglio 2017 secondo i criteri dell'Intesa, ma anche di tutte quelle che andranno a scadere fino al 31 dicembre 2018.

I Comuni approvano i propri bandi o comunque prorogano o riaprono i termini fissando quale data ultima per la presentazione delle domande il **31 gennaio 2018**.

La proroga di cui all'articolo 6, comma 8, della L. 19/2017 può ritenersi riferita anche alle attività artigianali, di somministrazione di alimenti e di rivendita di quotidiani e periodici svolte su aree pubbliche, nel rispetto dell'Accordo approvato il 16.07.2015 dalla Conferenza Unificata. Tale Accordo, infatti, ha fissato l'interpretazione uniforme dell'applicabilità dell'Intesa del 5 luglio 2012 con particolare riferimento alla durata delle concessioni, alla disciplina delle procedure di selezione anche alle attività artigianali, di somministrazione di alimenti e bevande e di rivendita di quotidiani e periodici svolte sulle aree pubbliche e che presentano caratteristiche, modalità di esercizio e termini di svolgimento rientranti tra quelle considerate per le attività di vendita oggetto dell'Intesa. Sono escluse le attività svolte sulle aree del demanio marittimo che restano regolate dalle specifiche disposizioni per esse vigenti.

3. Rispetto della normativa vigente

La citata disposizione legislativa, come modificata in sede di conversione dalla legge n. 19/2017, stabilisce che i Comuni seguano omogenee procedure di assegnazione e di selezione pubblica, nel rispetto della vigente normativa dello Stato e delle Regioni. Resta, quindi, confermato quanto disposto con il decreto legislativo n. 59/2010, di recepimento della Direttiva 123/2006/CE, che espressamente, all'articolo 70, comma 5, prevede che, con Intesa in sede di Conferenza Unificata siano individuati, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 16 del decreto stesso, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi. Le procedure di selezione comunali, le graduatorie conseguenti ai bandi e il rilascio delle nuove concessioni devono concludersi entro e non oltre il 31.12.2018 e devono essere espletate nel rispetto delle norme sopra riportate.

A tal fine si richiamano i Documentari regionali unitari e gli articoli 27 e seguenti della l.r. 24/2015 "Codice del Commercio" e su quanto disposto dal r.r. 4/2017 che detta "Criteri e procedure per la concessione dei posteggi su aree pubbliche".

4. La tutela degli operatori uscenti

La disposizione di cui all'articolo 6, comma 8 della L. 19/2017 stabilisce che "nelle more degli adempimenti da parte dei comuni sono comunque salvaguardati i diritti degli operatori uscenti". È, quindi, salvaguardato il diritto dell'operatore uscente a proseguire l'attività attualmente svolta. In coerenza con tale principio, l'operatore potrà integrare o aggiornare la domanda già presentata agli atti dei Comuni con i nuovi elementi che possono rendersi necessari. In sede di redazione delle graduatorie il Comune tiene conto degli elementi integrativi e delle eventuali modifiche intervenute nella titolarità della concessione di posteggio.

5. Le procedure di concertazione, di diffusione e di pubblicazione

Sono confermate le procedure di massima evidenza riportate al punto 9 dell'Intesa che raccomanda di dare comunicazione delle selezioni almeno novanta giorni prima alle associazioni categoria maggiormente rappresentative del settore. È opportuno che tale comunicazione venga trasmessa anche alla Regione all'indirizzo ufficio.fieremercati.regione@pec.rupar.puglia.it

I Comuni possono continuare a trasmettere i propri bandi direttamente al Bollettino Ufficiale della Regione Puglia secondo le indicazioni già fornite con la nota prot. n. 160/4999 del 25/10/2016.

Da ultimo si rammenta che per tutti posteggi liberi o, comunque, per tutti i posteggi presenti nelle fiere e nei mercati per i quali non risulta rilasciata alcuna concessione, devono essere rispettati i tempi e le procedure previsti dall'articolo 30 della l.r. 24/2015.

Il presente allegato è composto di nr. 2 pagine
La Dirigente di Sezione: Teresa Lisi

