



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della Funzione pubblica



“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar

Commercio su aree pubbliche e uscita dalla Bolkestein

a cura di Michele Deodati

1 luglio 2019

Formez**PA**

Il Commercio su aree pubbliche

Le norme

Il quadro normativo: legislazione statale e regionale

Cronaca di un'abrogazione annunciata: direttiva Bolkestein/Conferenza unificata/
proroghe al 2020/epilogo(?)

Le tipologie

Con posteggio fisso: mercato, fiera, isolato

In forma itinerante

Partecipazione alla spunta: gestione graduatorie

Casi particolari

Commercio e beni culturali: una convivenza difficile

Assegnazione di posteggi liberi in mercati, fiere, isolati: atti e procedure

Riorganizzazione di mercato o fiera: atti e procedure

Migliorie

La vendita occasionale e non professionale (hobbisti, creativi)

Commercio su aree pubbliche e somministrazione in manifestazione temporanea

Il Commercio su aree pubbliche: le norme

Normativa nazionale: art. 28 d. lgs. 114/1998

Esercizio dell'attività => Autorizzazione => persone fisiche, società di persone, di capitali o cooperative. Autorità competente al rilascio => Sindaco (SUAP) del Comune ove ha sede il posteggio. Termine: 90 gg. con silenzio-assenso

Ulteriori abilitazioni

Commercio su aree pubbliche con posteggio=> commercio itinerante nel territorio regionale

Commercio itinerante => vendita al domicilio del consumatore e nei luoghi in cui questo si trova per motivi di studio, lavoro, ecc.

Commercio alimentare => somministrazione di alimenti e bevande (condizioni)

Ordinanza ministeriale 3 aprile 2002: requisiti igienico-sanitari commercio alimentare su aree pubbliche

Il Commercio su aree pubbliche: le norme

Normativa regionale

Spetta alle Regioni dettare:

- le norme relative alle modalità di esercizio del commercio su area pubblica;
- i criteri e le procedure per il rilascio, la revoca, la sospensione e la reintestazione dell'autorizzazione in caso di cessione dell'attività per atto tra vivi o in caso di morte;
- i criteri per l'assegnazione dei posteggi:
 - => determinazione delle aree e del numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività, per l'istituzione, la soppressione o lo spostamento dei mercati che si svolgono quotidianamente o a cadenza diversa, nonché per l'istituzione di mercati destinati a merceologie esclusive
 - => caratteristiche tipologiche delle fiere, nonché le modalità di partecipazione alle medesime prevedendo in ogni caso il criterio della priorità nell'assegnazione dei posteggi fondato sul più alto numero di presenze effettive);
- gli indirizzi in materia di orari.

Il Commercio su aree pubbliche: le norme

Competenze comunali:

il Comune, sulla base delle disposizioni emanate dalla regione, stabilisce:

- l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività;
- le modalità di assegnazione dei posteggi, la loro superficie e i criteri di assegnazione delle aree riservate agli imprenditori agricoli;
- individua le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali l'esercizio del commercio di cui al presente articolo è vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle aree predette;
- eventuali divieti e limitazioni all'esercizio anche per motivi di viabilità, di carattere igienico sanitario o per altri motivi di pubblico interesse;
- Gli orari del mercato, sulla base degli indirizzi regionali.

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

Direttiva Bolkestein (2006/123/CE) art. 12 – D.Lgs. 59/2010 art. 16

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, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

(...) 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.

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

Conferenza Unificata: l'Intesa del 5 luglio 2012

Disciplina: Art. 70 D.Lgs. 59/2010:

Con intesa in sede di Conferenza unificata, 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.

L'Intesa ha definito i criteri di priorità, da applicare nel caso di pluralità di domande concorrenti, per le procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

Documento delle Regioni e Province Autonome del 24 gennaio 2013

Al fine di "assicurare omogeneità territoriale", si proponeva l'adozione di un limite unico a livello nazionale di durata delle concessioni pari a 12 anni.

In caso di domande concorrenti, il documento delle Regioni e Province autonome proponeva ai Comuni ulteriori criteri

Disposizioni transitorie adottate per compensare le disparità di trattamento tra gli operatori che, essendo titolari di concessioni scadute prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59 del 2010, hanno usufruito di una proroga e quelli che, diversamente, non hanno potuto avvalersene. In forza di tale regime transitorio, sono prorogate di diritto fino al 7 maggio 2017 le concessioni scadute e rinnovate, o rilasciate, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59 del 2010 (08/05/2010) e fino al 4 luglio 2017 le concessioni in scadenza dopo il 05/07/2012 (data dell'Intesa) e nei successivi cinque anni, rinviando l'applicazione dei nuovi criteri di selezione soltanto dopo lo spirare del regime transitorio.

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

Le tappe dell'abrogazione:

Milleproroghe 2017 (D.L. n. 244 del 2016): rinvio della scadenza delle concessioni di area pubblica per il commercio ambulante. «Al fine di allineare le scadenze delle concessioni per commercio su aree pubbliche garantendo omogeneità di gestione delle procedure di assegnazione, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza, il termine delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto è prorogato al 31 dicembre 2018»

Legge di conversione (L. 27 febbraio 2017, n. 19) ha sancito il sì definitivo alla proroga rispetto alle scadenze iniziali, prima fissate a maggio e luglio dello stesso anno. "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 presente disposizione e con scadenza anteriore al 31 dicembre 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 del rilascio delle nuove concessioni entro la suddetta data. Nelle more degli adempimenti da parte dei comuni sono comunque salvaguardati i diritti degli operatori uscenti"

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome:

Documento del 25 maggio 2017: indicazioni sulle procedure avviate e ancora da avviare

Proposte di legge per correre ai ripari:

PDL n. C. 3649 recante «Modifiche all'articolo 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e all'articolo 7 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59»

Si prefiggeva di sottrarre il commercio su area pubblica dall'ambito di applicazione della direttiva servizi, sul presupposto che i beni oggetto di attribuzione non sono limitati, né sono risorse naturali scarse. Prevedeva infatti il rinnovo automatico delle concessioni dei posteggi.

PDL n. C. 4120 recante "Modifiche all'articolo 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, in materia di commercio sulle aree pubbliche e proroga della durata delle relative concessioni«. Non viene messa in dubbio l'applicabilità della Bolkestein al commercio su aree pubbliche, tuttavia i limiti soggettivi riguardano l'esclusione delle società di capitali, riportando il testo dell'art. 28, D.Lgs. n. 114 del 1998 alla versione precedente al D.Lgs. n. 59 del 2010.

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

L. n. 205 del 27 dicembre 2017, commi 1180 e 1181. Ulteriori rinvii:

1180: "Al fine di garantire che le procedure per l'assegnazione delle concessioni di commercio su aree pubbliche siano realizzate in un contesto temporale e regolatorio omogeneo, il termine delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione e con scadenza anteriore al 31 dicembre 2020 è prorogato fino a tale data".

1181: «...Nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, le amministrazioni interessate prevedono, anche in deroga a quanto disposto dall'art. 16, D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, specifiche modalità di assegnazione per coloro che, nell'ultimo biennio, hanno direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare».

Con nuova Intesa si doveva procedere all'integrazione dei criteri previsti dall'intesa 5 luglio 2012, stabilendo altresì, ai fini della garanzia della concorrenza nel settore, il numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali (pericolo rastrellamento autorizzazioni).

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

Risoluzione MISE n. 87935 del 7 marzo 2018: chiarimenti

Le concessioni già rilasciate con data 1/01/2019 non possono trovare efficacia prima del 1/01/2021 per effetto del secondo rinvio. Fatto salvo il rinvio degli effetti dei titoli a tale ultima data, le procedure già concluse non sono però automaticamente illegittime, in quanto si riconosce che le stesse sono state gestite in base alla legislazione allora vigente, e cioè prima dell'entrata in vigore del comma 1181 che ha disposto la revisione dei criteri.

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata

**Art. 1, comma 686, L. 30 dicembre 2018, n. 145
(legge di Bilancio 2019)**

«Un colpo di spada sul nodo gordiano della Bolkestein»

686. Al fine di promuovere e garantire gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 7, comma 1, dopo la lettera f) è aggiunta la seguente:

« f-bis) alle attività del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche »;

Il commercio su aree pubbliche è inserito tra le materie escluse dall'applicazione del decreto sulle liberalizzazioni.

b) all'articolo 16, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

« 4-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al commercio su aree pubbliche di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 »;

c) l'articolo 70 è abrogato. => ***prevedeva l'attuazione dell'art. 16 con Intesa***

Direttiva Bolkestein e C.A.P.: Cronaca di un'abrogazione annunciata: epilogo?

Esclusione della direttiva Bolkestein dal commercio su aree pubbliche: effetti

- Eliminazione del sistema introdotto dall'Intesa 5 luglio 2012
- Riespansione della competenza legislativa regionale in materia di commercio
- Piena efficacia e validità (a partire dal 1/01/2021 e fino al massimo al 31/12/2032) dei titoli autorizzatori rilasciati a seguito di procedure ai sensi dell'Intesa 5 luglio 2012 già concluse prima dell'entrata in vigore della legge di Bilancio 2019
- Possibile permanenza in vigore dei commi 1180 e 1181 della Legge 205/2017? Conseguenze
- Esclusione della permanenza in vigore dei commi 1180 e 1181: conseguenze

Commercio su aree pubbliche:

da CONCESSIONE DI SERVIZI a CONCESSIONE DI BENI

Conseguenze: possibilità di assegnazione mediante rinnovi automatici

Il Commercio su aree pubbliche: le tipologie

Il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto:

- a) su posteggi dati in concessione per dieci [dodici] anni
- b) su qualsiasi area purché in forma itinerante.

Posteggi su area pubblica: mercati, fiere, posteggi isolati

Commercio in forma itinerante: le criticità

L'assegnazione alla spunta

La norma nazionale: I posteggi, temporaneamente non occupati dai titolari della relativa concessione in un mercato, sono assegnati giornalmente, durante il periodo di non utilizzazione da parte del titolare, ai soggetti legittimati ad esercitare il commercio sulle aree pubbliche, che vantino il più alto numero di presenze nel mercato di cui trattasi.

La gestione delle graduatorie degli spuntisti

Casi particolari: Commercio e beni culturali: una convivenza difficile

Le norme che affrontano il tema:

Art. 28 comma 13 D.Lgs. n. 114/1998 (...)

Art. 52 D.Lgs. n. 42/2004

1-ter. Al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la regione e i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico. i competenti uffici territoriali del Ministero, la regione e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame (...) delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'articolo 28 decreto 114/98. Revoca del titolo => conseguenze

Casi particolari: Commercio e beni culturali: una convivenza difficile

Art. 1 D.Lgs. n. 222/2016

...il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Art. 31 D.Lgs. n. 201/2011: ...costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano

Casi particolari: Riorganizzazione di mercato o fiera: atti e procedure

Norme e presupposti per la riorganizzazione di un mercato o fiera:

Art. 28 D.Lgs. 114/98: sono le Regioni a fissare i criteri a cui i Comuni devono attenersi per determinare l'istituzione, la soppressione o lo spostamento dei mercati. Le uniche limitazioni che si possono prevedere devono trovare giustificazione in ragioni di sicurezza, igiene, viabilità o decoro dei beni storici.

Art. 52 D.Lgs. n. 42/2004: ...i competenti uffici territoriali del Ministero, la regione e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame (...) delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze. Possibilità di revoca con indennizzo.

- Diversa destinazione urbanistica di un'area mercatale: possibile spostamento
- Riqualficazione urbanistica di un'area: possibile spostamento
- Esigenze di riordino del mercato/fiera: riassegnazione

Casi particolari: Riorganizzazione di mercato o fiera: atti e procedure

Iter della riorganizzazione (riduzione, riordino, spostamento):

- Atti di indirizzo e programmazione (ad es. DUP);
- Predisposizione progetto di riorganizzazione;
- Invio proposta alle rappresentanze di categoria;
- Raccolta osservazioni;
- Approvazione atti;
- Avvio iter riassegnazione posteggi in base a graduatoria di mercato/fiera
- Assegnazione

Casi particolari: Assegnazione di posteggi liberi in mercati, fiere, isolati: atti e procedure

Gestione presenze => posteggi liberi

Istituzione nuovi posteggi => posteggi liberi

Avvio istruttoria => inserimento posteggi liberi e pubblicazione bando

Ricezione domande

Istruttoria

Approvazione graduatoria

Assegnazione

Altri casi particolari

Migliorie

La vendita occasionale e non professionale (hobbisti, creativi)

Commercio su aree pubbliche e somministrazione in manifestazione temporanea

Grazie per l'attenzione!...



Per saperne di più...

Fb: @digitalesemplice

Web:

<https://micheledeodati.com/>