



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CROATTI, PATUANELLI, CASTALDI, PUGLIA,
GIROTTI, PARAGONE, LANZI, ANASTASI e VACCARO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 SETTEMBRE 2018

Modifiche al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, in materia di applicazione della direttiva 2006/123/CE al commercio sulle aree pubbliche, e disposizioni per la promozione e riqualificazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - La regolazione dell'esercizio dell'attività commerciale e la programmazione pubblica dell'accesso al relativo mercato costituiscono strumenti d'intervento pubblico ammissibili se utilizzati a difesa di prevalenti interessi pubblici generali o se necessari per orientare e coordinare l'attività economica con fini sociali. Solo a tali fini, l'articolo 41, secondo comma, della Costituzione fornisce copertura costituzionale alle regolazioni pubbliche, ai controlli e programmi amministrativi, che possono limitare la libertà d'iniziativa economica dei soggetti privati. La regolazione pubblica, dunque, deve essere concepita soprattutto per tutelare il consumatore e incentivare le imprese ad operare nel mercato.

Con riferimento al settore del commercio, il pendolo della regolazione ha a lungo oscillato in opposte direzioni. Ripercorrendo brevemente le tappe evolutive della normativa in materia, si è passati dalla sostanziale libertà della disciplina post-unitaria, all'impianto dirigista del regio decreto-legge n. 2174 del 1926, che subordinava il rilascio della licenza comunale anche alla valutazione sulla sufficienza «degli spacci già esistenti [...] tenuto conto dello sviluppo edilizio, della densità della popolazione, dell'ubicazione dei mercati rionali». Successivamente è intervenuta la legge n. 426 del 1971 che ha spostato la discrezionalità dell'amministrazione dal procedimento di rilascio dell'autorizzazione commerciale a quello di predisposizione del cosiddetto piano del commercio, per cui il commercio incontrava il limite della programmazione economica e, contestualmente, sottostava alla primazia della pianificazione urbanistica.

Il decreto legislativo n. 114 del 1998 ha rappresentato il primo tentativo di liberalizzazione del settore. Più in particolare, con tale intervento, il legislatore ha cancellato i piani del commercio; ha soppresso il registro degli esercenti il commercio (REC) e ha sostituito il sistema delle tabelle merceologiche con la distinzione fra settore alimentare e non alimentare; ha ridotto i vincoli di carattere autorizzativo e ne ha operato una semplificazione procedimentale. Il legislatore statale è nuovamente intervenuto nel settore con il decreto-legge n. 223 del 2006, che ha inciso sulle limitazioni introdotte nel tempo dagli enti territoriali.

L'intervento maggiormente incisivo, però, come è peraltro accaduto in diversi altri settori economici, va rintracciato nell'intervento comunitario. Il legislatore italiano ha recepito nel nostro ordinamento la cosiddetta direttiva Bolkestein (direttiva 2006/123/CE), relativa ai servizi nel mercato interno, finalizzata a facilitare la creazione di un libero mercato di servizi in ambito europeo, con l'approvazione del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Il presente disegno di legge è finalizzato a disciplinare le modalità di accesso e di esercizio dell'attività del commercio su aree pubbliche e a superare le problematiche emerse nel corso degli ultimi anni proprio a seguito dell'approvazione del predetto decreto legislativo n. 59 del 2010.

I problemi per il settore del commercio al dettaglio su aree pubbliche, nel quale operano circa duecentomila aziende prevalentemente a conduzione familiare, nascono in particolare dall'applicazione dell'articolo 12 della direttiva Bolkestein, con cui si prevede che qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia li-

mitato, gli Stati membri sono tenuti ad applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali. Il decreto legislativo n. 59 del 2010 ha stabilito che anche il commercio al dettaglio svolto su aree pubbliche venisse sottoposto all'obbligo di procedure selettive, alla limitazione della durata delle autorizzazioni, al divieto di rinnovare automaticamente le concessioni e di accordare vantaggi al prestatore uscente. Inoltre, è stato altresì previsto, all'articolo 70, comma 5, che in sede di intesa in sede di Conferenza unificata venissero individuati i criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su area pubblica e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni già in essere.

Le disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 59 del 2010 non sembrano tenere conto delle peculiarità del settore, lasciando così i titolari delle licenze di commercio ambulante in una situazione di grande incertezza. In gioco c'è il destino di circa duecentomila famiglie che nonostante le difficoltà rendono il commercio ambulante ancora uno dei principali pilastri della distribuzione italiana, in grado di dare lavoro a oltre centonovantamila imprese e più di duecentodiciassettemila addetti, per un fatturato complessivo di 11,1 miliardi di euro.

In tale contesto, il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di ridare certezza al settore, prevedendo l'esclusione per il commercio al dettaglio su aree pubbliche dall'applicazione della direttiva 2006/123/CE e quindi dalla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 59 del 2010 (articolo 1), partendo dal presupposto che vengono attribuiti in concessione dei «beni» e non dei «servizi», ossia che si tratti di conferire l'uso di una superficie e non l'autorizzazione a svolgere un servizio.

Con l'articolo 2 si interviene sul decreto legislativo n. 114 del 1998, in particolare

sull'articolo 28, al fine di stabilire, tra le altre misure, che l'autorizzazione all'esercizio di tale attività può essere rilasciata a persone fisiche, a società di persone o di capitali, ovvero a cooperative regolarmente costituite secondo le norme vigenti, che però abbiano i requisiti dimensionali della categoria della microimpresa, al fine di evitare che il commercio ambulante su area pubblica possa aprire le porte alle grandi imprese di capitali e alle imprese estere, anche multinazionali, mettendo a serio rischio il lavoro di numerosi addetti del settore.

Le ulteriori modifiche apportate all'articolo 28 del decreto legislativo n. 114 del 1998 sono finalizzate a garantire che le autorizzazioni all'esercizio del commercio su aree pubbliche siano rilasciate, ed eventualmente rinnovate, solo in presenza di specifici requisiti che garantiscano che l'offerta sia idonea a soddisfare gli interessi dei consumatori, sia in termini di qualità che di legalità: dalla maggiore professionalità acquisita nell'esercizio del commercio sulle aree pubbliche, intesa come anzianità di esercizio dell'impresa comprovata dall'iscrizione dell'impresa attiva nel registro delle imprese; ad un numero predeterminato di concessioni nell'ambito del medesimo settore merceologico alimentare e non alimentare, sulla base del numero dei posteggi presenti nelle aree mercatali; ai criteri di assegnazione correlati alla qualità e tipologia dei prodotti offerti in vendita o dal servizio fornito; al possesso dei requisiti di onorabilità necessari alla richiesta di autorizzazione; al possesso del documento unico di regolarità contributiva (Durc) e all'adempimento degli obblighi tributari locali ai fini del rinnovo della concessione.

L'articolo 3 reca le disposizioni transitorie, prevedendo, in particolare, che a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge cessa di avere efficacia l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 5

luglio 2012, n. 83/CU, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 4 aprile 2013.

L'articolo 4 reca misure per la promozione e riqualificazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo, in particolare, l'istituzione presso il Ministero

dello sviluppo economico di un Fondo per la promozione e riqualificazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, con una dotazione pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

L'articolo 5 reca la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59)

1. 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»;

b) l'articolo 70 è abrogato.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114)

1. All'articolo 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'esercizio dell'attività di cui al comma 1 è soggetto ad apposita autorizzazione rilasciata a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite secondo le norme vigenti o a cooperative che abbiano i requisiti dimensionali della categoria della microimpresa, così come definita ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 238 del 12 ottobre 2005. Ai fini del rispetto dei requisiti di cui al presente comma sono considerate anche le società fa-

centi capo, ancorché per interposta persona, allo stesso soggetto che esercita l'attività di cui al comma 1»;

b) al comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il rinnovo della concessione dei posteggi su aree pubbliche è subordinato al mantenimento del possesso dei requisiti di cui all'articolo 5 e al comma 2 del presente articolo, al possesso del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e all'adempimento degli obblighi tributari locali»;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività. L'autorizzazione di cui al presente comma abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o svago»;

d) al comma 5, dopo la lettera a) è inserita la seguente:

«a-bis) di essere in possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 71, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59»;

e) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. Un medesimo soggetto giuridico non può essere titolare o possessore di più di due concessioni giornaliere 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 o tre concessioni giornaliere nel caso di aree con numero di posteggi superiore a cento. Ai fini di cui al periodo precedente si presume legata allo stesso soggetto economico l'impresa soggetta a controllo diretto, indiretto o incrociato o a specifico vincolo contrattuale.

Le concessioni oggetto di gerenza, di affitto di ramo d'azienda o di forme analoghe sono soggette allo stesso limite di posteggi, raddoppiato per l'affittante nel caso questi sia anche direttamente esercente nello stesso mercato. Le stesse disposizioni si applicano anche per i posteggi isolati nell'ambito di zone omogenee delimitate dai comuni. Nell'ambito della stessa famiglia anagrafica, così come definita ai sensi dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, il numero complessivo delle concessioni non può essere superiore a sei, di cui massimo tre nel settore alimentare e tre in quello non alimentare»;

f) al comma 11 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e la maggiore professionalità acquisita, anche in modo discontinuo, nell'esercizio del commercio sulle aree pubbliche. La professionalità è riferita all'anzianità di esercizio dell'impresa, comprovata dall'iscrizione dell'impresa attiva nel registro delle imprese, valutabile con riferimento a quella del soggetto titolare dell'azienda»;

g) al comma 12, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Le regioni, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore a livello regionale, nonché le associazioni operanti a livello territoriale, possono altresì prevedere criteri correlati alla qualità e tipologia dei prodotti offerti in vendita o dal servizio fornito ed alle caratteristiche delle strutture utilizzate per il commercio su area pubblica»;

h) il comma 13 è sostituito dal seguente:

«13. Le regioni, al fine di assicurare il servizio più idoneo a soddisfare gli interessi dei consumatori ed un adeguato equilibrio con le altre forme di distribuzione, stabiliscono, altresì, sulla base delle caratteristiche economiche del territorio secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 3, del presente decreto, della densità della rete distributiva e della popolazione residente e flut-

tuante limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di acquisto nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare, per il consumo di alcolici e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti alimentari e non alimentari e presenza di altri operatori su aree pubbliche, i criteri generali ai quali i comuni si devono attenere per la 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. Stabiliscono, altresì, le 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 e sulla maggiore professionalità acquisita, anche in modo discontinuo, nell'esercizio del commercio sulle aree pubbliche. La professionalità è riferita all'anzianità di esercizio dell'impresa, comprovata dall'iscrizione dell'impresa attiva nel registro delle imprese, valutabile con riferimento a quella del soggetto titolare dell'azienda».

Art. 3.

(Disposizioni per le concessioni in essere di commercio su aree pubbliche)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge cessa di avere ef-

ficacia l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 5 luglio 2012, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 4 aprile 2013.

2. Sono fatti salvi gli atti già adottati dai comuni alla data di entrata in vigore della presente legge, in applicazione delle disposizioni previste dalla citata intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 5 luglio 2012, nonché i conseguenti effetti.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono abrogate tutte le disposizioni di legge incompatibili con quanto previsto ai sensi della presente legge. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare su proposta del Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono apportate le opportune modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti che disciplinano il commercio al dettaglio su aree pubbliche.

Art. 4.

(Disposizioni per la promozione e riqualificazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche)

1. Ai fini della promozione e valorizzazione delle imprese del commercio al dettaglio su area pubblica, intese quale elemento di opportunità e crescita economica nonché rivitalizzazione e socializzazione per i centri urbani, le regioni, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore a livello regionale, nonché le associazioni operanti a livello territoriale, attuano politiche di sostegno, sviluppo, riqualificazione urbana e ammodernamento delle aree mercatali e dell'intero settore, anche attraverso programmi di trasformazione qualitativa delle strutture di vendita per la compatibilità delle stesse con il contesto in cui operano. Le regioni provvedono altresì a re-

alizzare significative azioni di contrasto all'abusivismo commerciale, anche mediante sistemi innovativi e tecnologici, nonché a promuovere il commercio su area pubblica mediante strumenti di digitalizzazione, promozione e *marketing* territoriale.

2. Per la finalità di cui al presente articolo è istituito presso il Ministero dello sviluppo economico un Fondo per la promozione e riqualificazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, con una dotazione pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

3. Il Ministro dello sviluppo economico, con decreto da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce i criteri per il funzionamento e la ripartizione del Fondo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, valutato in 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2019-2021, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per i medesimi anni, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00