

Atto Camera

Interrogazione a risposta in commissione 5-09031

presentato da

BECATTINI Lorenzo

testo presentato

Mercoledì 29 giugno 2016

modificato

Mercoledì 13 luglio 2016, seduta n. 653

BECATTINI, PAOLA BRAGANTINI. — Al Ministro dello sviluppo economico . — Per sapere – premesso che:

il 12 dicembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno approvato la direttiva 2006/123/CE, meglio nota come direttiva Bolkestein, con lo scopo facilitare la creazione di un libero mercato dei servizi in ambito europeo. L'Italia ha dato attuazione alla direttiva mediante il decreto legislativo n. 59 del 26 marzo 2010;

col citato provvedimento il Governo italiano ha deciso di applicare tale direttiva anche al settore del commercio ambulante su aree pubbliche. Il Parlamento europeo, con risoluzione n. (2010/2109 (INI)), ha preso atto tuttavia della forte preoccupazione espressa dai venditori ambulanti nei confronti della possibilità che la direttiva 2006/123/CE possa essere applicata negli Stati Membri estendendo il concetto di «risorsa naturale» anche al suolo pubblico, producendo limitazioni temporali alle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche che sarebbero gravemente dannose per l'occupazione, la libertà di scelta dei consumatori e l'esistenza stessa dei tradizionali mercati rionali;

l'Italia è diventata così l'unico paese nell'Unione, insieme alla Spagna, ad aver applicato la direttiva Bolkestein al commercio ambulante;

il recepimento della direttiva Bolkestein nell'ambito dei mercati ambulanti comporta, fra le altre cose, l'apertura del settore a nuove imprese straniere e multinazionali – comprese società di capitali –, il divieto di rinnovo automatico delle concessioni e l'assegnazione degli spazi pubblici tramite bandi con divieto di favorire il prestatore uscente, come previsto dagli articoli 11, 16, comma 4, e 70, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 2010;

la conferenza unificata fra regioni e province autonome ha raggiunto il 5 luglio 2012 un accordo, in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010, che prevede una proroga dell'attuale situazione fino al 7 maggio 2017, seguita da un regime transitorio di licenze, della durata compresa fra i 9 e i 12 anni, durante il quale i comuni potranno assegnare gli spazi secondo criteri che tengano conto dell'anzianità di servizio nell'esercizio del mercato su aree pubbliche, per tutelare le imprese

che già svolgono la loro attività in tali mercati. La Spagna ha fissato a 75 anni la durata di un simile regime transitorio a tutela delle imprese già presenti;

le misure previste dal decreto legislativo n. 59 del 2010, malgrado il regime transitorio approvato dalla conferenza unificata, non tengono conto delle peculiarità di queste attività, quasi sempre imprese individuali o a dimensione familiare, che difficilmente potrebbero competere in un mercato così aperto. Inoltre il decreto legislativo menzionato fa venire meno i requisiti di stabilità necessari per programmare investimenti in strutture e personale, nonché per recuperare gli investimenti già realizzati e indispensabili per garantire un'offerta migliore. Infine questa tipologia di mercati, impiegando circa 500.000 addetti a livello nazionale, fa parte del tessuto economico delle nostre città, nonché della loro immagine turistica e tradizionale, che anche per questo necessiterebbero di maggior tutela;

alcune associazioni che rappresentano gli interessi dei commercianti ambulanti hanno richiesto che venga rivista la decisione di applicare la direttiva Bolkestein al commercio ambulante, o che quantomeno si preveda l'estensione della durata del regime transitorio delle concessioni per un tempo abbastanza ampio da permettere l'ammortamento degli investimenti realizzati, così come fatto in Spagna;

alcune regioni stanno approvando documenti coerenti con le proposte delle associazioni sopra citate: la regione Puglia con la mozione n. 106/2016 e la regione Piemonte con una proposta di legge (Atto Camera 3700) recentemente approvata dalla III commissione del consiglio regionale in sede legislativa e successivamente trasmessa al Parlamento, finalizzata a prevedere che l'Italia escluda il commercio ambulante dall'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein per tutelare le piccole imprese del settore;

le associazioni di categoria di cui sopra hanno anche osservato che l'intesa raggiunta dalla conferenza unificata il 5 luglio 2012 pone ulteriori difficoltà ai commercianti ambulanti che operano in comuni diversi, poiché non prevede l'utilizzo di regole omogenee per l'istituzione dei bandi, lasciando libertà di applicare criteri differenti sul territorio;

per cercare di porre rimedio a quest'ultimo problema la regione Toscana ha sottoscritto l'11 ottobre 2013 un protocollo d'intesa con Anva Confesercenti, Anci Toscana e Fiva Confcommercio, col quale si impegna a favorire e a sostenere l'uniforme applicazione della nuova disciplina in materia di commercio sulle aree pubbliche all'interno della regione;

sempre nel consiglio regionale della Toscana è stata presentata il 16 giugno 2016 una mozione (n. 424) affinché la giunta regionale riferisca sullo stato di attuazione delle norme previste dalla conferenza unificata del 5 luglio 2012 e dal protocollo d'intesa dell'11 ottobre 2013, così da promuovere insieme al Governo un'ulteriore fase di approfondimento del quadro giuridico in materia –:

se il Governo sia a conoscenza della questione e dei documenti di cui in premessa approvati dalle Regioni;

quale sia l'orientamento del Governo in merito, tenuto conto che fino ad oggi solo Spagna ed Italia hanno recepito la direttiva in materia di commercio ambulante su aree pubbliche, peraltro con modalità molto diverse riguardo alla durata delle concessioni;

se sussista il rischio che si verifichi un'applicazione dell'intesa, raggiunta in sede di conferenza unificata, diversa da comune a comune, potendosi così generare un appesantimento burocratico che va contro la spinta alla semplificazione prevista da recenti misure normative;

se il Governo non consideri ragionevole la proposta avanzata da alcune associazioni del settore, di una proroga dell'attuale sistema di concessioni fino al 2020, così da favorire un approfondimento del quadro giuridico in materia. (5-09031)

Atto Camera

Risposta scritta pubblicata Mercoledì 20 luglio 2016

SOTTOSEGRETARIO DI STATO SVILUPPO ECONOMICO

On SCALFAROTTO IVAN

nell'allegato al bollettino in Commissione X (Attività produttive)

5-09031

Nell'atto in parola si fa riferimento all'attuazione della Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta Direttiva Bolkestein) avvenuta con il Decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e alla conseguente applicazione delle relative disposizioni anche all'esercizio delle attività di commercio su area pubblica ed inoltre si fa riferimento all'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali in data 5 luglio 2012 che ha stabilito i criteri e le disposizioni transitorie con riferimento alle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi sulle predette aree pubbliche.

Si vuole anche richiama la circostanza che alcune associazioni rappresentative del settore hanno chiesto di rivedere la decisione di applicare la direttiva Bolkestein al commercio ambulante e che alcune regioni stanno approvando documenti coerenti con tale intento. Si citano in tal senso la proposta di legge n. 3700 della regione Piemonte, la mozione n. 424 della regione Toscana che avrebbe anche sottoscritto un apposito Protocollo d'intesa con le associazioni di categoria al fine di garantire una più uniforme applicazione dei criteri contenuti nella citata Intesa del 5 luglio 2012. Peraltro, proprio tale Intesa, secondo l'interrogante, non prevedrebbe l'utilizzo di regole omogenee per l'istituzione dei bandi, lasciando piuttosto, libertà di applicare criteri differenti sul territorio.

In via preliminare si fa presente che nel corso degli ultimi anni, sin dal recepimento della Direttiva 2006/123/CE, sono pervenute analoghe richieste sia da parte delle Associazioni di categoria interessate, sia di origine parlamentare nelle quali, come nel presente caso, si sosteneva la possibilità di non applicare al commercio su area pubblica, le disposizioni di cui all'articolo 12 della citata Direttiva (e correlato articolo 16 del decreto legislativo n. 59/2010) con la conseguente possibilità di proroga automatica dei titoli autorizzatori in essere.

A riguardo evidenzio che, la Direttiva 123/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, con riferimento ai regimi di autorizzazione per l'accesso o l'esercizio dell'attività, prevede che i titoli legittimanti all'esercizio sono da intendersi, di norma, di durata illimitata e validi per tutto il territorio nazionale. La limitazione della durata e del numero delle autorizzazioni, nonché le restrizioni in merito al territorio in cui sono valide, possono essere giustificate esclusivamente da ragioni tecniche o correlate alla scarsità di risorse naturali, o da motivi imperativi di interesse generale.

Per mantenere accettabili condizioni di concorrenza anche nel caso di tali restrizioni giustificate, il Considerando 62 della medesima Direttiva, prevede tuttavia 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, le 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».

Tale previsione è ribadita all'articolo 12 della medesima Direttiva il quale dispone che «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».

Il contenuto del citato articolo 12 della Direttiva Servizi è stato poi trasfuso nell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento.

L'applicabilità di dette disposizioni nel caso delle attività commerciali esercitate sulle aree pubbliche e la conseguente necessità, ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni, di ricorrere a procedure di selezione conformi ai principi di trasparenza, proporzionalità e parità di trattamento, nonché, al fine di una adeguata tutela della concorrenza, di stabilire una durata limitata delle autorizzazioni in argomento, è risultata del tutto evidente.

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.

Peraltro, la stessa Commissione Europea, in risposta a specifici quesiti posti da alcuni Stati, in relazione all'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva all'attività di commercio sulle aree pubbliche, si era espressa chiaramente in tal senso (cfr. per tutte la risposta all'interrogazione scritta 3434/2010).

Gli effetti delle citate disposizioni nel caso di specie sono stati contestati dalle associazioni di categoria del settore, che hanno tempestivamente sollevato il problema ed evidenziato le ricadute sul comparto economico costituito in larga parte da microimprese a conduzione familiare. Praticamente da sempre, infatti, le concessioni di posteggio sulle aree pubbliche venivano rinnovate automaticamente, con un meccanismo di tutela dei diritti acquisiti, vale a dire le anzianità maturate dai titolari.

Ripetutamente, pertanto, le associazioni interessate hanno chiesto una modifica normativa che sancisse la non applicabilità dell'articolo 12 della Direttiva e del corrispondente articolo 16 del decreto, alle concessioni di posteggio sulle aree pubbliche e ribadisse il principio pregresso secondo cui, nei mercati e nelle fiere, i posteggi sono assegnati in base all'anzianità di presenza.

La posizione assunta dalle associazioni di categoria non è stata condivisa, nella consapevolezza, altresì, che una eventuale disapplicazione dei principi di concorrenza della Direttiva sarebbe risultata non coerente

anche con il generale indirizzo del Governo e del Parlamento, ribadito nei molteplici interventi normativi di liberalizzazione e di semplificazione, volto ad eliminare le forme di tutela corporativa degli operatori esistenti a favore della libertà d'impresa e dei principi della concorrenza.

Il legislatore, però, pur ritenendo che il contenuto delle norme della Direttiva non consentisse di escludere il suolo pubblico dall'applicazione dei principi comunitari, consapevole delle conseguenze sul comparto data la particolare natura delle aree in questione, la limitatezza delle aree disponibili rispetto alla potenziale domanda del loro utilizzo ai fini economici e tenuto conto degli interessi pubblici da garantire (tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, sicurezza pubblica e tutela del consumatore), al comma 5 dell'articolo 70 del richiamato decreto n. 59 ha disposto che «Con intesa in sede di Conferenza unificata (omissis...), anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del (omissis...) 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».

In attuazione della suddetta previsione è stata sancita l'Intesa in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali del 5 luglio 2012 (pubblicata sulla G.U. n. 79 del 4 aprile 2013), la quale ha stabilito i criteri e le disposizioni transitorie con riferimento alle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi sulle aree pubbliche.

Con riferimento ai contenuti dell'Intesa, in via preliminare, va evidenziato che i medesimi rappresentano il risultato di una lunga serie di riunioni di un tavolo di confronto con i rappresentanti degli enti territoriali (regioni e comuni) e delle associazioni di categoria del settore, presieduto dal Ministero dello sviluppo economico.

Va evidenziato, altresì, con riferimento ai criteri in essa enucleati, come dai medesimi risulta evidente lo sforzo di perseguire, nell'individuazione degli stessi, l'esigenza di coniugare i principi dell'ordinamento europeo con la necessità di modulare le nuove regole sulla base di una tempistica che consentisse di non determinare conseguenze immediate e dannose sul comparto.

Pertanto, con la finalità di trovare soluzioni in grado di contenere le ripercussioni negative sul tessuto economico in questione, la scelta è stata quella di individuare criteri in grado anche di valorizzare l'esperienza degli operatori, riconoscendo un valore significativo all'anzianità di esercizio dei medesimi.

In estrema sintesi, al riguardo, evidenzio che l'Intesa ha stabilito un rinnovo automatico delle concessioni in essere alla data della sua adozione fino al 2017 e un successivo periodo transitorio, la cui durata va stabilita dal comune, nel corso del quale nell'attribuzione del punteggio relativo alla selezione, è riconosciuto al prestatore uscente una percentuale massima del 40 per cento dello stesso.

Alla luce di quanto detto, il Governo italiano non può manifestare la propria disponibilità alla revisione tout court della disciplina in materia, pena, evidentemente, l'apertura di una procedura di infrazione, a cura dell'Unione Europea, nei confronti del nostro Paese.

In tal senso, tuttavia, vorrei far presente che il 14 luglio scorso è stata adottata la sentenza della Corte di Giustizia relativa al regime della proroga automatica fino al 2020 delle concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali che presentano interesse economico e nella quale la Corte dichiara che:

1) L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.

2) L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.

Infine, con specifico riferimento alla richiesta volta ad apprendere se il Governo sia a conoscenza dei documenti approvati dalle regioni citati in premessa alla medesima interrogazione, **vorrei evidenziare la non competenza delle singole regioni** a regolamentare la materia di cui si sta discutendo in quanto essa è senza dubbio ascrivibile alla tutela della concorrenza, **con conseguente impossibilità delle amministrazioni regionali di derogare al regime dettato dalle norme statali vigenti.**

Pertanto, fermo restando quanto esposto, ogni problematica esposta sarà monitorata al fine di offrire possibili soluzioni ai soggetti coinvolti e in una piena collaborazione con le istituzioni competenti.