

La Direttiva sui servizi (c.d. *Bolkestein*) e il commercio ambulante su area pubblica

Nota

MAURO FERRARA

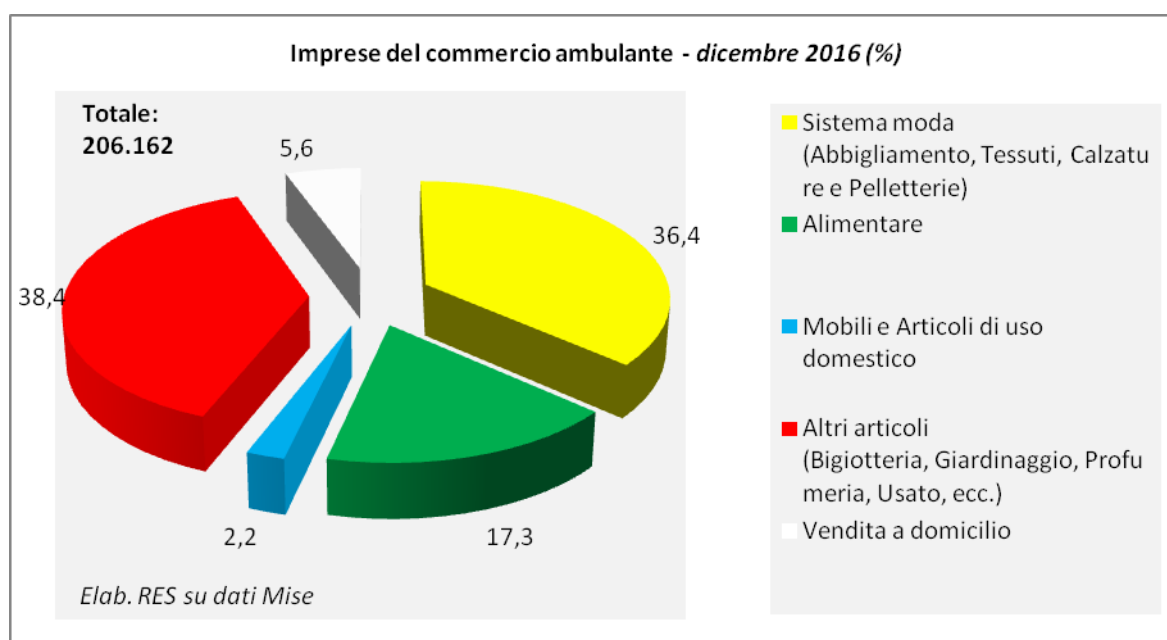
marzo 2017

***Consorzio* RES**

www.consorziores.it

Premessa: L'importanza del commercio ambulante

Il commercio ambulante in Italia interessa circa 200mila imprese, in grandissima parte familiari, e in alcune specializzazioni merceologiche ha un ruolo di particolare importanza. Come mostra il seguente grafico:



Nell'insieme maggiore degli "Altri articoli" sono compresi bigiotteria/chincaglieria, prodotti 'di seconda mano, florovivaistica, profumeria e articoli da regalo, ecc.

Come negli altri paesi europei è un settore **ad alta intensità di manodopera** per unità di superficie rispetto ad altre forme di distribuzione commerciale.

Rappresenta un **canale di ingresso (o di primo ingresso) al lavoro** anche per persone a basso livello di qualificazione. Contribuisce anche a creare **occupazione indotta**: specialmente nei piccoli paesi, nei servizi di ristorazione e nelle vendite alimentari.

La distribuzione territoriale documenta con efficacia, certamente la **connotazione meridionale** (la frequenza di imprese di commercio ambulante in Calabria o Campania è cinque volte quella delle regioni alpine), ma anche **l'influenza multipla di fattori** geografici, di tendenze lunghe della storia, di tradizioni, di culture imprenditoriali e di 'capitale sociale', di mercato del lavoro, ed altri.

Questa distribuzione territoriale segnala che tutte le numerose facce del settore hanno rilevanza e vanno prese in considerazione.

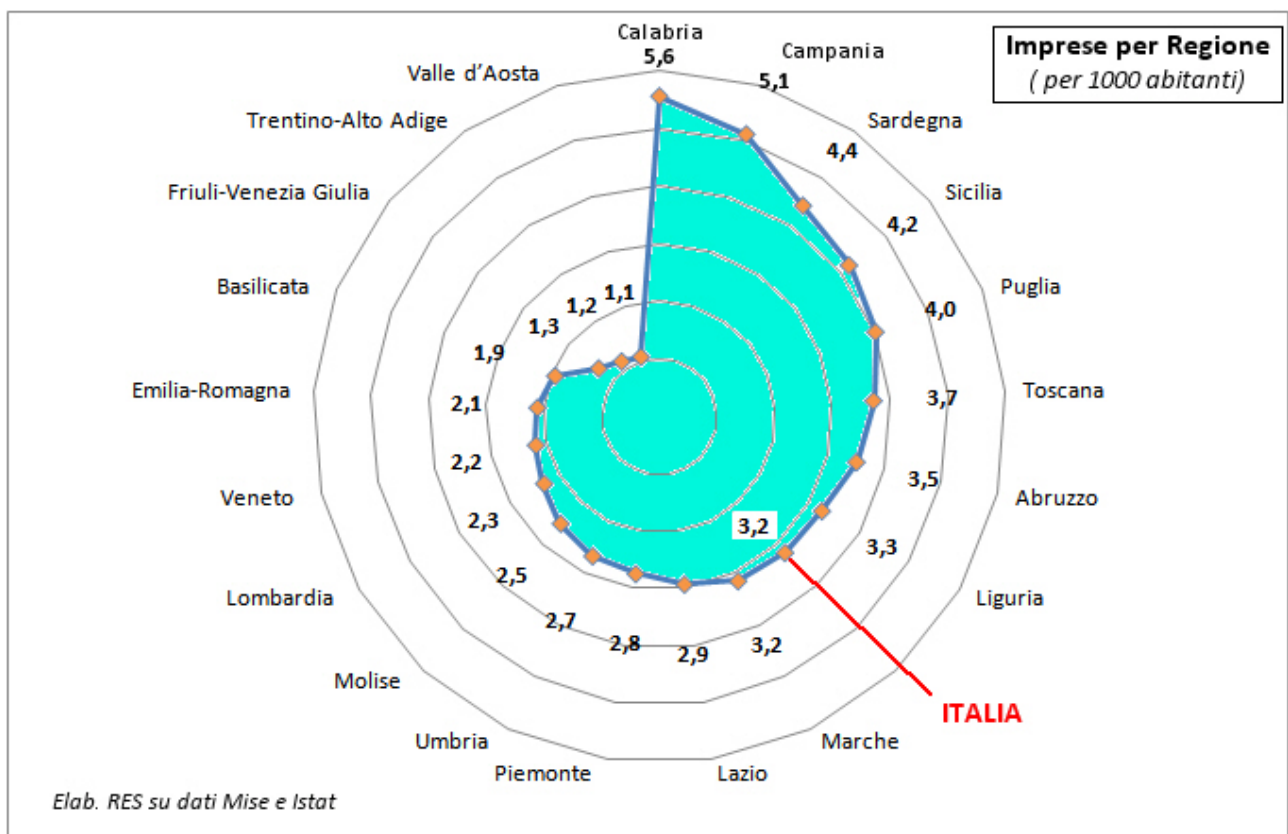
A quelle economiche dell'intensità occupazionale e della 'porta' d'ingresso per forze di lavoro a difficile collocazione vanno aggiunte

- ✓ la capacità di **contenere i prezzi**;
- ✓ **l'offerta territoriale capillare per fasce di consumatori anziani e/o pensionati** che domandano prossimità ed hanno ostacoli alla mobilità;

- ✓ il **km 0**, cioè la propensione, almeno in alcuni segmenti merceologici, ad approvvigionarsi nell'intorno geografico dei mercati;
- ✓ l'opportunità di uno **sbocco commerciale** offerta a produttori agricoli e artigianali;
- ✓ l'effetto di **richiamo di domanda** per il territorio che ospita i mercati e di **arricchimento dell'offerta turistica**.

Ma vanno tenuti presenti almeno altri due aspetti di primaria importanza:

- ✓ l'effetto di **comunicazione intergenerazionale e interterritoriale**;
- ✓ la qualità del **rapporto personale col consumatore** nella gestione delle transazioni commerciali;
- ✓ la promozione di un **clima di socializzazione** che contribuisce alla coesione sociale di base.



Il settore è poco studiato. E con esso le politiche di miglioramento del contributo allo sviluppo locale. Ma meriterebbe maggiore attenzione: nel contributo attuale e nelle potenzialità.

La *Bolkestein* e il commercio ambulante su area pubblica

(Avvertenza: le lunghe citazioni delle fonti nei riquadri sono per documentazione, il testo può essere letto anche saltandole)

1. 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 di facilitare la creazione di un libero mercato dei servizi in ambito europeo. Principi base: l'autorizzazione pubblica è l'eccezione; ogni autorizzazione non ha durata limitata.

Concrètement, les États membres doivent identifier et recenser chaque régime d'autorisation en vigueur dans sa législation ou réglementation et évaluer ceux qui peuvent être maintenus, ceux qui doivent être modifiés et ceux qui doivent être supprimés. **Le principe est que tout régime d'autorisation constitue désormais l'exception.** Les régimes d'autorisation ne peuvent être maintenus que s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et s'ils sont proportionnés. ... **En principe, l'autorisation octroyée ne doit pas avoir une durée limitée.**

SÉNAT, SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 2008, RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la transposition de la « directive services », Par M. Jean BIZET, Sénateur.

2. Nessun articolo della direttiva fa riferimento al commercio sulle aree pubbliche; l'articolo 12 cita la "**scarsità di risorse naturali**" come elemento che obbliga le amministrazioni pubbliche a mettere a bando le concessioni per l'uso di una determinata risorsa.

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 (*art. 12, Selezione tra diversi candidati*).

Questa formulazione, se applicata al **commercio sulle aree pubbliche**, pone diversi problemi. In un pianeta limitato **tutte le risorse naturali non rinnovabili sono limitate**. Qualunque area, pubblica o privata, è risorsa limitata, salvo usi ripetibili.

Le **aree pubbliche non sono né naturali** (almeno nell'uso in lingua italiana) **né scarse**.

L'esigenza della direttiva di **qualificare come "naturali" le risorse scarse implica logicamente che le risorse diversamente qualificate vadano esplicitamente richiamate**. Le aree pubbliche sono prevalentemente storiche costruzioni: quindi, dovrebbero essere formalmente indicate.

Per di più non sono scarse: infatti, il **commercio effettuato 'in movimento'** (es. vendite porta a porta o su sosta a richiesta *on the road* o l'affilatura dei coltelli e riparazioni di cucine a gas con annuncio pubblico) fa un **uso rinnovabile e non limitato** dell'area pubblica. E non ha esigenza organizzativa di ulteriori specifiche autorizzazioni, oltre l'autorizzazione (o la dichiarazione di avvio attività) alla prestazione del servizio.

Ma anche il **commercio ambulante su aree pubbliche con posteggio** usa una risorsa che può essere agevolmente estesa **ampliandola, intensificando la frequenza d'uso o moltiplicando le aree prescelte**.

Semmai, nella pratica, viene limitato per **ragioni economiche di equilibrio con le componenti in sede fissa dell'offerta commerciale**. Ma, paradossalmente, queste ragioni economiche **potrebbero** rientrare proprio tra i **requisiti di selezione vietati** dalla Direttiva

(art. 14, comma 5 "*l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione ... alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente*").

3. **L'interpretazione data dalla Commissione è estensiva** e coincide praticamente con tutti i casi di limitazione del numero di autorizzazioni, ignorando il comma 1 dell'art. 12 "per via...ecc."

Questa interpretazione emerge chiaramente dalla risposta del *Commissario Barnier* (nel giugno 2010) alla interrogazione del *deputato catalano Tremosa i Balcells* (ALDE), che poneva due questioni:

A. se la combinazione di **autorizzazione comunale, poiché essa si svolge su suolo pubblico** (indipendentemente, quindi, da una scarsità solo presunta) e **la restrizione temporale delle licenze e la loro scadenza** non determinino una **duplice deroga** ai principi generali della direttiva, ex art. 11;

B. la discontinuità professionale del commerciante: **"... il prestatore del servizio dovrà cessare la sua attività e riavviare, numerose volte, una nuova procedura di autorizzazione senza garanzia di continuità. ..."**

Auspiciando l'interrogante che **"detta autorizzazione possa essere oggetto di un rinnovo automatico o sia esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti"**. Nel quadro dell'articolo 11 della direttiva.

La risposta del *Commissario Barnier* a nome della Commissione

- sul primo punto A **riconosce il carattere convenzionale e non naturale della risorsa** utilizzata: **"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"**. La risorsa naturale utilizzata diventa il **"suolo pubblico disponibile a tal fine"**. E il fatto che esso, per essere assegnato e tassato, debba essere identificato farebbe nascere **un'equazione circoscritto=scarso, che non trova riscontro nella realtà**. Nella maggior parte dei circa 8000 Comuni italiani il "suolo pubblico disponibile" è superiore all'utilizzo effettivo, disponendo di spazi inutilizzati per eventuali ampliamenti;
- sul secondo punto B. indica che **"Il periodo per il quale vengono concesse le autorizzazioni deve essere tale da consentire al prestatore di recuperare" solo "il costo degli investimenti e ottenerne un giusto rendimento"** (*Barnier*). E non anche ripagare l'avviamento creato. Questa risposta **non riconosce all'ambulante su area pubblica il diritto alla remunerazione dell'avviamento**.

Con due problemi: il commerciante non riesce a 'patrimonializzare' immagine, reputazione, relazioni con la clientela e con gli altri attori del mercato, consegnandosi a un **percorso professionale che riparte più volte dall'inizio; l'insieme delle esternalità positive** generate dal mercato su area pubblica **varia** in ragione del numero di questi 'smobilizzi'.

10 maggio 2010 P-3434/10

INTERROGAZIONE SCRITTA di Ramon Tremosa i Balcells (ALDE) alla Commissione

Oggetto: Trasposizione erronea della direttiva 2006/123/CE da parte dello Stato spagnolo

I mercati ambulanti (**in catalano, mercati di «marxants»**) sono una realtà economica di primaria importanza. La trasposizione della direttiva 2006/123/CE(1) da parte dello Stato spagnolo costituisce una minaccia per i posti di lavoro dai quali dipendono 18 000 famiglie catalane e 120 000 spagnole e può provocare la loro emarginazione e un'elevata conflittualità sociale le cui conseguenze sono imprevedibili.

Detta trasposizione si concretizza nel punto sette dell'articolo unico della legge 1/2010, che potrebbe costituire un'interpretazione erronea della direttiva 2006/123/CE per quanto riguarda la determinazione del criterio su cui devono basarsi le autorizzazioni all'esercizio della vendita ambulante nei mercati di «marxants».

Il Ministero dell'industria ritiene che il suolo pubblico autorizzato allo svolgimento di attività dei «marxants» costituisca una risorsa naturale scarsa e che, pertanto, detta attività debba essere considerata nel quadro dell'articolo 12 della direttiva, **sebbene il suolo non si esaurisca con l'uso e né sia oggetto di un uso intenso (alcune ore a settimana)**. **Inoltre, l'eventuale difficoltà derivante del numero limitato di spazi disponibili non differisce, nella pratica, dalla difficoltà che può avere un commerciante non ambulante per trovare un locale disponibile nella zona commerciale del centro urbano dello stesso comune. L'aggiunta di una restrizione temporale al regime di autorizzazione per detto tipo di attività commerciale presuppone nella pratica una duplice deroga ai principi generali della direttiva 2006/123/CE.**

Per l'attività di commerciante ambulante è necessario ottenere un'autorizzazione **comunale, poiché essa si svolge su suolo pubblico**, contrariamente a quanto avviene per un commerciante non ambulante dalle caratteristiche analoghe. D'altro canto, **la restrizione temporale delle licenze** e la loro scadenza nei termini stabiliti dallo Stato spagnolo costituiscono un secondo ostacolo: **il prestatore del servizio dovrà cessare la sua attività e riavviare, numerose volte, una nuova procedura di autorizzazione senza garanzia di continuità**. Alla luce di quanto illustrato, l'interrogante ritiene che sarebbe più ragionevole e conforme alla volontà del legislatore europeo considerare **l'autorizzazione ai banchi dei venditori ambulanti nel quadro del disposto nell'articolo 11 della direttiva 2006/123/CE, in modo che detta autorizzazione possa essere oggetto di un rinnovo automatico o sia esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti**.

Ritiene la Commissione europea che il punto sette dell'articolo unico della legge 1/2010, applicando a questo settore l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, costituisca una corretta applicazione dei principi di detta direttiva o ritiene, piuttosto, che l'autorizzazione alla vendita ambulante dovrebbe attenersi al disposto all'articolo 11?

(1)GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

Interrogazioni parlamentari

11 giugno 2010

P-3434/2010

Risposta data da Michel Barnier a nome della Commissione

L'onorevole parlamentare desidera sapere se l'articolo 1, paragrafo 7, della Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, attua correttamente la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno («direttiva servizi») nel settore dei mercati ambulanti. L'articolo sancisce che la durata delle autorizzazioni rilasciate dai comuni ai prestatori di servizi nei mercati ambulanti debba essere soggetta a una restrizione temporale.

L'articolo 11 della direttiva sui servizi stabilisce che, **in generale, le autorizzazioni rilasciate non hanno durata limitata**. Solitamente la presenza di un limite temporale ostacola l'esercizio delle attività di servizio, in quanto può impedire al prestatore di sviluppare una strategia a lungo termine, anche per ciò che riguarda gli investimenti e, nel complesso, rappresenta un elemento di incertezza per l'attività commerciale. Tuttavia, l'articolo 11 prevede delle eccezioni alla regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni, in particolare quando **il numero di autorizzazioni disponibili è ridotto a causa di un motivo imperativo di interesse generale**.

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.

Da quanto sopra esposto si può a prima vista concludere che, **nella misura in cui la durata limitata delle autorizzazioni** di cui alla normativa spagnola citata dall'onorevole parlamentare **deriva dall'applicazione dei principi stabiliti nella direttiva servizi**, tale durata non sembra sollevare problemi di incompatibilità con il testo di quest'ultima.

4. La Commissione sembra aver **tralasciato un esame preliminare delle normative** degli Stati membri in materia

Per quanto riguarda **il quadro legislativo e regolamentare applicabile ai mercati locali prima dell'attuazione della direttiva servizi**, è importante sottolineare che **gli Stati membri non avevano alcun obbligo generale di riferire alla**

Commissione sulla legislazione che disciplinava i mercati locali prima dell'attuazione della predetta direttiva. Di conseguenza **la Commissione non è nelle condizioni di fornire una descrizione completa del quadro giuridico che esisteva in ciascuno Stato membro prima dell'attuazione di questo strumento.** (13 agosto 2010 Risposta congiunta data da Michel Barnier a nome della Commissione)

Paradossalmente la Commissione sembra **chiedere agli Stati membri di pervenire alla configurazione finale**, richiesta dalla direttiva, **ignorando le diverse distanze dei punti di partenza** rispetto ad essa. E il diverso *mix* tra *policies* da attuare e semplici revisioni normative richiesto per gestire la transizione.

5. Lo **schema astratto dell'interpretazione della Commissione** prescinde dalle condizioni e caratteristiche con cui i mercati interni si sono storicamente costruiti e oggi operano. **Questa storicità è, tuttavia, presente** nello stesso art. 14, comma 5, sul divieto di selezione:

“tale divieto **non concerne i requisiti di programmazione** che non perseguono obiettivi economici, ma che sono **dettati da motivi imperativi d'interesse generale**”.

I motivi imperativi d'interesse generale sono indicati al **punto 40 della direttiva**:

(40) La nozione di «**motivi imperativi di interesse generale**» cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla **Corte di giustizia** nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: **l'ordine pubblico**, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, **il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori**, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, **la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale**, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, **gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici**, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, **la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria.**

Per questa via le **caratteristiche concrete**, storicamente costruite ed **empiricamente verificabili**, dei mercati su area pubblica rientrano in gioco, introducendo un **fattore di compensazione** rispetto allo schema astratto della interpretazione della Commissione.

6. La direttiva non precisa se l'apertura di un mercato libero e concorrenziale dei servizi sia da costruire come una **variabile di sistema**, garantendo spazi e opportunità per ogni componente e soggetto della prestazione di servizi, o una **variabile puntuale**, per cui apertura e concorrenzialità debbano attuarsi in ogni punto del sistema. In questo secondo caso, sorgerebbe anche la richiesta su come attuarla nei punti diversi dalle aree pubbliche.

7. Le ragioni di cui ai punti precedenti sono **richiamate in numerosi documenti che vanno nella direzione di considerare l'ambulantato fuori dalla direttiva**: parere delle commissioni II e X della Camera dei deputati (1 marzo 2010), risoluzione della X commissione della Camera dei deputati (4 aprile 2011), mozione dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (12 maggio 2011), ordine del giorno della Camera dei Deputati (26 luglio 2011), risoluzione del Parlamento europeo (5 luglio 2011), dichiarazione della Conferenza delle Regioni (7 luglio 2011), presa di posizione degli assessori al commercio delle Regioni, che hanno invitato il governo a legiferare per il rinnovo tenendo conto dell'anzianità delle attività e per ultimo in ordine di tempo l'incontro a Bruxelles con i vertici del Parlamento Europeo e della Commissione Barnier (8 Febbraio 2012).

8. E riproposte negli **atti di sindacato parlamentare (v. sotto) le cui premesse non sono state contestate nelle risposte governative.**

"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;"(5_09031.pdf e leg.17.bol0678.data20160720.pdf)

Anche di recente (*Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 788 del 16/03/2017, GENTILE, sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*), pur riconoscendo l'esistenza dei **motivi imperativi d'interesse generale** (quali il rischio di "determinare conseguenze difficilmente gestibili in termini sociali e con rischi anche di ordine pubblico" e i "valori coinvolti e da tutelare costituenti motivo di interesse generale"), la risposta governativa ha reiterato l'assunto "che non appare sostenibile la possibilità di escludere il suolo pubblico dall'applicazione del principio comunitario".

Senza comparazione con la scelte degli altri paesi, richiamate, invece, in interrogazioni e repliche: "Voglio chiarirlo: **solo l'Italia ha applicato tale disciplina, in tutta Europa. Sarebbero in procedura di infrazione tutti i Paesi europei, ma guarda caso solo l'Italia l'ha approvata, insieme alla Spagna che però ne ha rinviato l'applicazione per settant'anni. Per questo avevo chiesto con l'interrogazione un rinvio al 2030 ... questo per essere i più ossequiosi in Europa, per dire che vogliamo rispettare quella direttiva applicandola anche al commercio ambulante, un settore al quale, guarda caso, nessuno Stato europeo, neanche la grande Germania, ha deciso di applicarla**"(RUTA, deputato PD).

9. Una sollecitazione a uscire da schemi astratti e a confrontarsi con la configurazione storica concreta dei commerci ambulanti su area pubblica (con **rilancio del peso dei motivi di interesse generale di cui al punto 40** della direttiva) è venuta dalla **Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 su un commercio al dettaglio più efficace e più equo (2010/2109(INI)) (2013/C 33 E/02)**. A cui andrebbe riconosciuto un **potere di indirizzo**.

Questa Risoluzione:

- chiede un **approccio globale e di lungo termine** (punto 4);
- muove dalla **centralità delle PMI**: ossatura dell'economia europea; ruolo unico nella **creazione del lavoro**, in particolare nelle zone rurali; innovazione e crescita del commercio al dettaglio nelle **comunità locali** (punto 17); **ruolo sociale, culturale e ambientale** svolto dai negozi e mercati locali per il rilancio delle **zone rurali e dei centri urbani** (punto 16);
- muove dalla **preoccupazione dell'impatto della grande distribuzione**: espressa da una parte della società civile e dalle PMI per l'incremento dei centri commerciali e la diminuzione dei negozi e dei mercati locali nelle zone isolate e nei centri urbani (punto 15). Fino a chiedere (punto 21)

un'indagine sull'impatto e le conseguenze della creazione di ipermercati o di centri commerciali per l'occupazione, le PMI e i consumatori. È stata fatta?

- propugna **incentivazioni alla ristrutturazione del patrimonio edilizio urbano**, per l'abbattimento dei canoni locativi **a favore del commercio di vicinato** (punto 20);

- prende atto degli **effetti dannosi** per l'occupazione, la libertà di scelta dei consumatori e **l'esistenza stessa dei tradizionali mercati rionali della estensione del concetto di "risorsa naturale" anche al suolo pubblico**, con limitazioni temporali alle concessioni per l'esercizio del commercio su queste aree (punto 22);

- ritiene che **prima di un approccio normativo** si debba puntare all'applicazione efficace dei principi, delle **regole vigenti** del mercato interno e all'auto-regolamentazione (punto 7);

- prende atto delle difficoltà dei dettaglianti indipendenti europei e ritiene che la **legislazione in materia di mercato al dettaglio debba fondarsi interamente** su dati empirici di analisi dell'impatto sulle piccole imprese (punto 12). **È stato prodotto uno studio con relativo rapporto su questo impatto?**

- chiede, infine, un **piano d'azione europeo globale** per il commercio al dettaglio, contenente raccomandazioni specifiche per settore (punto 50). **C'è questo piano? Con le raccomandazioni specifiche del settore su area pubblica?**

Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 su un commercio al dettaglio più efficace e più equo (2010/2109(INI)) (2013/C 33 E/02).

...

4. chiede alla Commissione di rafforzare il coordinamento tra le varie politiche e di **adottare un approccio olistico e di lungo termine per il settore del commercio al dettaglio**;

...

7. ritiene che l'obiettivo primario debba consistere **nell'applicazione efficace dei principi sanciti dal trattato** e delle **regole e strumenti vigenti del mercato interno**, nonché **nell'auto-regolamentazione**, prima di prendere in considerazione **un approccio normativo**, ove opportuno;

...

12. **prende atto delle difficoltà che incontrano i dettaglianti indipendenti europei** e ritiene che **la legislazione in materia di mercato al dettaglio debba fondarsi interamente su dati empirici**, in particolare per quanto riguarda la necessità di esaminare adeguatamente e comprendere **l'impatto della legislazione sulle piccole imprese**;

...

15. **richiama l'attenzione sulla preoccupazione** espressa da una parte della società civile e dalle PMI **per l'incremento dei centri commerciali e la diminuzione dei negozi e dei mercati locali** nelle zone isolate e nei centri urbani;

...

16. sottolinea che la pianificazione del commercio al dettaglio deve fornire un quadro strutturale che permetta alle imprese di competere, rafforzare la libertà di scelta dei consumatori e **consentire l'accesso a beni e servizi, in particolare nelle regioni meno accessibili o scarsamente popolate oppure in caso di mobilità ridotta** dei consumatori; **insiste inoltre sul ruolo sociale, culturale e ambientale svolto dai negozi e mercati locali per il rilancio delle zone rurali e dei centri urbani**; esorta pertanto gli Stati membri a incoraggiare le comunità locali sostenibili promuovendo l'innovazione e la crescita delle PMI;

...

17. sottolinea che **le PMI costituiscono l'ossatura dell'economia europea e rivestono un ruolo unico nella creazione di posti di lavoro, in particolare nelle zone rurali, e nel favorire l'innovazione e la crescita nel settore del commercio al dettaglio nelle comunità locali** in tutta l'UE;

...

20. considera che forme **incentivanti di ristrutturazione del patrimonio edilizio urbano**, anche attraverso l'impiego dei fondi strutturali, potrebbero consentire **l'abbattimento dei canoni locativi (partenariato pubblico-privato)** e favorire il reinserimento delle attività economiche, in particolare del **commercio di vicinato**, funzionali allo sviluppo economico e sociale;

21. chiede alla Commissione di elaborare, in cooperazione con gli Stati membri, **un'indagine sull'impatto e le possibili conseguenze della creazione di ipermercati o di centri commerciali** per quanto riguarda il mercato dell'occupazione, le PMI e i consumatori;

22. prende atto della forte preoccupazione espressa dai venditori ambulanti su aree pubbliche 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;

...

50. chiede alla Commissione di elaborare, in consultazione con il settore del commercio al dettaglio, un **piano d'azione europeo globale per il commercio al dettaglio** al fine di stabilire una strategia, basandosi sui successi e affrontando le questioni irrisolte, **contenente raccomandazioni specifiche per settore**; si compiace del fatto che il Parlamento abbia sostenuto tale iniziativa nella sua risoluzione su un mercato unico per le imprese e la crescita;

10. L'insieme delle **condizioni e delle policies** richieste dalla **Risoluzione**, diverse delle quali tutt'altro che soddisfatte, **può motivare ampiamente il ritardo nell'attuazione della Direttiva Servizi rilevato in sede di monitoraggio**:

Aggiornamento 2014 dell'Assessment of the economic impact of the Services Directive – Update of the 2012 Study

...

2. Regulatory Changes in 2012-2014

The assessment of reform progress over the period 2012-2014 showed **that the pace of national reforms had slowed considerably compared to the period following the entry into force** of the Services Directive. Reform efforts in 2012-2014 have been uneven across Member States, as shown in graph 1 below.

As the graph shows, Member States where most reforms have taken place recently include those having implemented economic adjustment programmes or reform agenda under market pressures.⁴

⁴ In 2012-2014 the following Member States have been subject to an economic adjustment programme that among others included services reform measures: **Cyprus, Greece, Ireland, Portugal**. **Thus, the three Member States where most services barriers have been abolished or partially reduced are Greece, Italy and Portugal.**

Beyond those countries, **only few** Member States have made important reform progress.

... This is **despite the fact that some of them received Country-Specific Recommendations** adopted by the EU Council under the European Semester. (6)

(6) Country-Specific Recommendations covering services reforms have been issued in 2012-2014 to: Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, Italy, Poland, Slovenia, and Spain.

È peraltro vero che, per l'applicazione della Bolkestein al commercio ambulante su area pubblica, c'è varietà di posizione dei paesi europei. Di interesse è il caso della **Francia** e della **c.d. legge Pinel**.

Nel sistema francese, come spiegato sotto, **l' autorizzazione a occupare il suolo pubblico è personale, precaria, revocabile, incredibile**. *“Les commerçants sur les mêmes lieux, même après de nombreuses années, ne pourront prêter, louer, céder, ou présenter un successeur.”*

Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse

Commerce non sédentaire - Ambulant / Forain Vente sur le domaine public

MAJ nov. 2013

1. Prendre la **précaution d'avoir des autorisations d'emplacement avant de réaliser les formalités** d'immatriculation, certains marchés sont saturés

- Les attributions **d'emplacements sur le domaine public** sont **précaires et révocables donc incessibles**.

- **Les commerçants sur les mêmes lieux, même après de nombreuses années, ne pourront prêter, louer, céder, ou présenter un successeur.** Il en résulte que **seuls les éléments corporels**, tels que le matériel, les véhicules, les travaux d'aménagement de l'emplacement, peuvent faire l'objet d'une transaction.

Ma nel giugno **2014 è approvata la legge Pinel** che conferisce al commerciante ambulante su suolo **pubblico il diritto di presentare un successore nel caso di abbandono. Cedibile anche a congiunti o eredi.** Secondo la disciplina spiegata **dall'Associazione dei Comuni nel 2015.**

AMF- Association des maires de France

18 mars 2015 – Département Administration et Gestion communales

La commune et le commerce non sédentaire et l'application du **droit de présentation d'un successeur**, introduit par l'article 71 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi dite PINEL)

....

III - Mise en oeuvre du droit de présentation d'un successeur

(article 71 de la loi PINEL)

Cette disposition qui répond à une **revendication relativement ancienne des commerçants non sédentaires** prévoit le droit pour les commerçants non sédentaires, **en cas de cession de leur fonds, de présenter au maire une personne comme successeur.** Ce nouveau droit peut être intégré dans les règlements de marché. Pour mémoire, le secrétariat d'Etat chargé du commerce et l'Association des maires de France ont élaboré un **modèle de règlement de marché** (dernière version avril 2012), accessible sur le site de l'AMF (www.amf.asso.fr, sous les références BW7518).

A. Les modalités d'exercice du droit de présentation

Seuls les commerçants non sédentaires immatriculés au registre du commerce et des sociétés et justifiant d'une **ancienneté minimale** fixée par délibération du conseil municipal, dans la limite de **trois ans**, peuvent prétendre à ce droit. En cas de reprise de l'activité par leur conjoint, celui-ci conserve l'ancienneté pour faire valoir son droit de présentation. En cas de décès, d'incapacité ou de retraite du titulaire de l'emplacement, le droit de présentation est transmis aux ayants droit qui peuvent en faire usage au bénéfice de l'un d'eux. A défaut d'exercice dans un délai de six mois à compter du fait générateur, le droit de présentation est caduc. Le maire qui dispose d'un délai de deux mois pour répondre doit motiver toute décision de refus.

B. Les principes régissant l'intégration de l'article 71 de la loi PINEL dans les règlements de marché

Il convient ici de rappeler qu'au regard des principes qui régissent la domanialité publique, **l'autorisation d'occupation du domaine public est personnelle et non cessible.** En d'autres termes, **le commerçant** qui occupe un emplacement dans une halle ou un marché **ne peut pas le céder à son successeur.** En effet, **ce dernier devra obligatoirement obtenir l'autorisation du maire avant de s'installer (article L. 2122-1 du CGPPP).**

Dès lors, **le droit de présentation n'a pas vocation à dessaisir le maire de ses pouvoirs de police.** Il conserve en effet la faculté d'accepter ou de refuser l'autorisation d'occupation du domaine public au successeur présenté et ce, **selon les critères de refus prévus dans le règlement de marché** ainsi que pour des **motifs d'intérêt général.** C'est le cas **si l'installation est susceptible de nuire au bon fonctionnement du marché** (CE 23 juin 1965, Syndicat de commerçants étalagistes de la plaine Forez). Concrètement, il conviendra de **s'interroger sur les effets de l'installation du successeur notamment sur la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics.**

Il reste que, dans l'esprit de certains commerçants non sédentaires, l'article 71 précité est supposé créer un droit de suite automatique pour ce qui est de l'occupation du domaine public, alors qu'en réalité, et surtout sur le plan strictement juridique, **il s'agit de pouvoir donner à l'acquéreur éventuel la possibilité de connaître la position du maire avant d'acquérir le fonds de commerce.**

Non si trovano indicazioni su una **periodica rimessa a gara** dei posti assegnati.

Il diritto di presentare un successore alla cui richiesta di autorizzazione **il Comune può opporre un rifiuto ma motivato** "selon les critères de refus prévus dans le règlement de marché ainsi que pour

des motifs d'intérêt général. C'est le cas si l'installation est susceptible de nuire au bon fonctionnement du marché (CE 23 juin 1965, Syndicat de commerçants étalagistes de la plaine Forez). Concrètement, il conviendra de s'interroger sur les effets de l'installation du successeur notamment sur la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics." (per cui se il tipo di occupazione fosse identico alla precedente, il rifiuto sarebbe immotivato) sembra una formula per mantenere **la continuità dell'impresa** commerciale.

Questa istanza di continuità dell'impresa commerciale appare **molto distante dalla interpretazione della direttiva** data dalla Commissione.

Conclusioni

1. **L'applicazione** dell'art. 12, comma 1 della c.d. direttiva Bolkestein al commercio ambulante su aree pubbliche con posteggio **non corrisponde alle indicazioni** della direttiva.
2. **L'approccio 'astratto'** dell'interpretazione **della Commissione**, tendente ad applicare uno schema standard alle normative dei paesi membri, **diverge dall'approccio 'storicizzato' del Parlamento europeo**, tendente ad intervenire sulle caratteristiche attuali mercati, avendo come priorità la tutela delle PMI e le valenze anche sociali e culturali di questo segmento del commercio.
3. Se anche la direttiva fosse applicabile, **le caratteristiche delle forze di lavoro implicate**:
 - numerosità;
 - impresa familiare e con collaboratori;
 - manodopera non più giovane e con carichi familiari;
 - manodopera a occupabilità praticamente nulla fuori dal settore;**costituirebbero 'motivo d'interesse generale' per escludere la selezione** delle candidature rispetto agli attuali operatori.
4. Le **funzioni di servizio** alle aree rurali e urbane svantaggiate, di veicolo dell'innovazione artigianale, di settore di primo ingresso per manodopera a difficile collocazione e le esternalità positive dei mercati **funzionerebbero come il precedente punto 3.** .
5. **Le condizioni poste dalla Risoluzione del Parlamento europeo** del 5 luglio 2011 su un commercio al dettaglio più efficace e più equo **sono ancora disattese.**
6. **L'atteggiamento della grande maggioranza dei paesi membri** circa l'applicazione della direttiva al commercio ambulante, tranne la regolazione del commercio frontaliero, **è sinora negativo o, al massimo, di wait and see.**
7. **L'urgenza di applicazione**, nei termini proposti, **da parte del Governo italiano**, se motivata dal *pressing* dell'Europa, **appare destituita di fondamento.** Specie se raffrontata con l'inerzia verso sollecitazioni ben più imperative, come quelle della normativa contro la tortura (soprattutto dopo **l'invito della Corte dei diritti umani di Strasburgo-contenuto nella sentenza di condanna** per la condotta tenuta dalle forze dell'ordine durante l'irruzione alla scuola Diaz al G8 di Genova del 2001- a **"dotarsi di strumenti giuridici in grado di punire adeguatamente i responsabili di atti di tortura o altri maltrattamenti impedendo loro di beneficiare di misure in contraddizione con la giurisprudenza della Corte"**).