

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Le misure in materia di commercio al dettaglio nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022



PNRR

SCHEDA SINTETICA

Il capo II della *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022* di cui alla L. 30 dicembre 2023, n. 214¹, ha introdotto misure semplificatorie in materia di *commercio al dettaglio*.

L'approvazione di queste norme testimonia come l'impegno verso una maggiore liberalizzazione dei mercati interni interessi tutti i settori economici. Se, infatti, da un lato l'intervento di semplificazione e liberalizzazione investe settori strategici quali ad es. l'energia o i rifiuti, dall'altro la spinta verso un'apertura dei mercati non ha risparmiato neanche gli aspetti legati a realtà commerciali di portata meno ampia.

Ciò, seppur indirettamente, rappresenta la conferma della centralità che la concorrenza assume del modello di sviluppo socio economico adottato dal legislatore nazionale ed eurounitario².

L'obiettivo principale dei trattati e delle altre norme dell'Unione in materia di concorrenza è quello di consentire il funzionamento corretto ed uniforme del mercato interno dell'UE, prevenendo restrizioni e distorsioni della concorrenza (come ad es. gli abusi di posizione dominante, gli accordi anticoncorrenziali, aiuti di Stato dagli effetti distorsivi della concorrenza, ecc.).

Entrando nello specifico della nuova disciplina, l'art. 11 della L. n. 214/2023 ha ridefinito le *modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche* prevedendo che, le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche siano rilasciate per una *durata di dieci anni*, sulla base di *procedure selettive*, svolte nel rispetto dei principi di *imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità*. Le procedure selettive in questione dovranno, altresì, rispettare le specifiche *Linee Guida* che il

¹ Con l'approvazione della L. 30 dicembre 2023, n. 214 *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*, l'ordinamento italiano ha dato continuità al percorso di attuazione dell'impegno assunto con il PNRR (e avviato con la L. 5 agosto 2022, n. 118 *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*) di rivedere, periodicamente e con scadenza annuale, lo stato della legislazione, al fine di verificare l'eventuale permanenza di vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, anche tenendo conto del quadro socioeconomico. Il principio alla base della legge annuale della concorrenza è quello di introdurre periodicamente interventi di semplificazione normativa, finalizzati a rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, e di promuovere, al tempo stesso, lo sviluppo della concorrenza e la tutela dei consumatori. La cadenza annuale è, infatti, essenziale per rivedere in via continuativa lo stato della legislazione al fine di verificare se permangano vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, anche in relazione al quadro socioeconomico.

² La tutela e la promozione della concorrenza sono individuati come fattori strategici essenziali di crescita sia dell'ordinamento dell'Unione europea sia dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in quanto ritenute potenzialmente in grado di stimolare la *performance* economica e l'innovazione e di favorire, al contempo, il contenimento dei prezzi, il miglioramento delle qualità dei servizi e la giustizia sociale.

Ministero delle imprese e del made in Italy dovrà adottare³ entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della stessa L. n. 214/2023⁴.

Le emanande Linee Guida, al fine di potenziare la concorrenza, devono:

- a) prevedere, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a *promuovere la stabilità occupazionale* del personale impiegato e a tenere conto della professionalità e dell'esperienza precedentemente acquisite nel settore di riferimento;
- b) prevedere la *valorizzazione dei requisiti dimensionali della categoria della microimpresa*⁵;
- c) prevedere un *numero massimo di concessioni* di cui, nell'ambito della medesima area mercatale, ciascun operatore può essere titolare, possessore o detentore, a qualsiasi titolo.

Il terzo comma dell'art. 11 incarica le amministrazioni competenti di svolgere annualmente, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, una ricognizione annuale delle aree destinate all'esercizio del commercio su aree pubbliche. Al termine della verifica, e accertata la disponibilità di aree concedibili, dette amministrazioni devono indire, con cadenza annuale, procedure selettive nel rispetto delle citate Linee Guida. La norma (comma 4) fa, comunque, salva l'efficacia, fino al termine previsto nel relativo titolo:

- delle concessioni già assegnate alla data di entrata in vigore della L. n. 214/2023 con procedure selettive;
- delle *Concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche* scadute entro il 31 dicembre 2020 e rinnovate, per la durata di dodici anni ai sensi dell'art. 181, comma 4-bis⁶ del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77);

³ Previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

⁴ Il termine sembra, però, avere carattere ordinatorio.

⁵ Ai sensi dell'art. 2, comma 3 del *Decreto del Ministro delle attività produttive* 18 aprile 2005, DECRETO 18 aprile 2005 *Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese*, nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce microimpresa l'impresa che:

- a) ha meno di 10 occupati, e
- b) ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro.

⁶ In particolare, dell'art. 181, comma 4-bis, del D.L. n. 34/2020 dispone che *Le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020, se non già riassegnate ai sensi dell'intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 5 luglio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2013, nel rispetto del comma 4-bis dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, sono rinnovate per la durata di dodici anni, secondo linee guida adottate dal Ministero dello sviluppo economico e con modalità stabilite dalle regioni entro il 30 settembre 2020, con assegnazione al soggetto titolare dell'azienda, sia che la conduca direttamente sia che l'abbia conferita in gestione temporanea, previa verifica della sussistenza dei requisiti di onorabilità e professionalità prescritti, compresa l'iscrizione ai registri camerali quale ditta attiva ove non sussistano gravi e comprovate cause di impedimento temporaneo all'esercizio dell'attività.*

- delle Concessioni per posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione, assegnate dai comuni (dietro autorizzazione delle regioni), ove necessario, agli operatori, in possesso dei requisiti prescritti, che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione previsti dalla vigente normativa ovvero che, all’esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione ex art. 181, comma 4-ter⁷, del D.L. n. 34/2020.

Il quinto comma dell’art. 11 dispone la conclusione entro sei mesi dei procedimenti tesi al rinnovo delle concessioni di posteggio per l’esercizio del commercio su aree pubbliche in scadenza al 31 dicembre 2020 e che alla data di entrata in vigore della L. n. 214/2023 non risultassero ancora conclusi per qualsiasi causa (compresa l’eventuale inerzia dei comuni). Qualora l’amministrazione non concluda il procedimento entro tale termine, le concessioni devono intendersi comunque rinnovate⁸

Il successivo comma 6, al fine di evitare soluzioni di continuità nel servizio, nelle more della preparazione e dello svolgimento delle gare, prevede che le concessioni non interessate dai procedimenti di cui al comma 5 (testé descritti) conservino la loro validità sino al 31 dicembre 2025 anche in deroga al termine previsto nel titolo concessorio e ferma restando l’eventuale maggiore durata prevista.

Coerentemente con la spinta semplificatoria e di liberalizzazione del mercato interno il comma 7, del citato art. 11, ha disposto l’abrogazione:

- dell’art. 7, comma 1, lett. f-bis), e dell’art. 16, comma 4-bis, del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, estendendo anche alle attività del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, alle attività di vendita di merci al dettaglio e alla somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche (comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte) la disciplina di attuazione della direttiva 2006/123/CE *relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Direttiva Bolkestein)*;

⁷ Ai sensi dell’art. 181, comma 4-ter, del D.L. n. 34/2020, *nelle more di un generale riordino della disciplina del commercio su aree pubbliche, al fine di promuovere e garantire gli obiettivi connessi alla tutela dell’occupazione, le regioni hanno facoltà di disporre che i comuni possano assegnare, su richiesta degli aventi titolo, in via prioritaria e in deroga ad ogni altro criterio, concessioni per posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione, ove necessario, agli operatori, in possesso dei requisiti prescritti, che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione previsti dalla vigente normativa ovvero che, all’esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione.*

⁸ Restano, comunque, salve la possibilità di rinuncia da parte dell’avente titolo e il potere dell’amministrazione di adottare determinazioni in autotutela (ai sensi dell’art. 21-nonies della L. 7 agosto 1990, n. 241), in caso di successivo accertamento dell’originaria mancanza dei requisiti di onorabilità e professionalità e degli altri requisiti prescritti.

- del comma 1181, art. 1 L. 27 dicembre 2017, n. 205, rimuovendo, quindi, la possibilità della determinazione, attraverso specifica intesa sancita in sede di *Conferenza unificata*, del numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali;
- dell'art. 1, comma 686, lettere a) e b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, estendendo di fatto, anche alle attività del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche la disciplina in materia di selezione dei candidati prevista dal D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*).

L'ottavo comma proroga ulteriormente, al 31 dicembre 2024, l'applicazione dell'art 9-ter, comma 5, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, il quale – ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19 – a far data dal 1° gennaio 2021, esonera dalle autorizzazioni previste dal *Codice dei beni culturali* (di cui al D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), le attività di posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico (quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni) da parte dei titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico, purché funzionali alle attività di ristorazione, somministrazione di pasti e di bevande e di latte (ristoranti, trattorie, tavole calde, bar, gelaterie, sale da ballo, ecc.);

Il successivo art. 12 introduce misure semplificatorie in materia di attività commerciali.

Il primo comma di tale articolo novella ed integra la disciplina in materia di *vendite straordinarie* di cui all'art. 15 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio*, in tema di *Vendite straordinarie*⁹

In primo luogo, alla luce della nuova disciplina le *vendite di liquidazione* sono effettuate dall'esercente dettagliante al fine di esitare in breve tempo tutte le proprie merci, a seguito di:

- cessazione dell'attività commerciale;
- cessione dell'azienda;
- trasferimento dell'azienda in altro locale;
- trasformazione o rinnovo dei locali;
- accumulo di scorte di prodotti in conseguenza della chiusura temporanea e perdurante a causa dello stato di emergenza dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri

⁹ Per vendite straordinarie si intendono le vendite di liquidazione, le vendite di fine stagione e le vendite promozionali nelle quali l'esercente dettagliante offre condizioni favorevoli, reali ed effettive, di acquisto dei propri prodotti.

ai sensi dell'articolo 24 del *Codice della protezione civile*, di cui al D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1¹⁰.

La norma precisa, inoltre, che le vendite di liquidazione possono essere effettuate in qualunque momento dell'anno, previa comunicazione al comune dei dati e degli elementi comprovanti tali fatti.

Inoltre, al fine di facilitare gli adempimenti da parte degli operatori che mettono in opera *vendite straordinarie*, l'art. 12 della L. 214/2023, ha introdotto un nuovo comma, il 9-bis, al citato art. 15 del D.Lgs. n. 114/1998, disponendo che qualora un'impresa intenda svolgere contemporaneamente in una serie di esercizi commerciali, anche situati in diversi comuni, delle *vendite promozionali o sottocosto*, può presentare, in via telematica, allo *Sportello unico per le attività produttive* (SUAP) del comune dove l'esercente ha la sede legale dell'impresa, un'unica comunicazione con le date e l'indicazione di tutti gli esercizi coinvolti, fornendo altresì le informazioni richieste dalle norme vigenti per la specifica attività. Il SUAP ricevente trasmette la comunicazione ai SUAP competenti in base all'ubicazione degli altri esercizi commerciali e in conformità alle modalità telematiche di comunicazione del *Sistema informatico degli Sportelli unici*¹¹. La relativa documentazione è tenuta a disposizione delle autorità di controllo nell'esercizio per due anni, oppure in un sito internet il cui indirizzo deve essere inserito nella comunicazione inviata ai comuni e che deve essere mantenuto attivo per almeno due anni dalla fine della vendita sottocosto. La modalità prescelta deve essere indicata nella comunicazione inviata ai comuni.

Con riferimento agli *esercizi di vicinato*¹² e alle *medie strutture di vendita*¹³, il comma 3 dell'art. 12, al fine di tutelare la natura di presidio urbano e di servizio rappresentati dalle attività commerciali e artigiane nei centri urbani¹⁴:

¹⁰ Ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 1/2018, il Consiglio dei ministri, al verificarsi (o nell'imminenza) di eventi che – a seguito di una valutazione speditiva svolta dal *Dipartimento della protezione civile* sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate – presentino i requisiti di *emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile.

¹¹ Di cui all'art. 3 dell'Allegato al *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive*, di cui al D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, come modificato dal *Decreto del Ministro dello sviluppo economico* del 12 novembre 2021.

¹² L'art. 4, comma 1, lett. d) definisce *esercizi di vicinato* quelli aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

¹³ L'art. 4, comma 1, lett. e) definisce *medie strutture di vendita* gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto d) e fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 2.500 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

¹⁴ Nonché in attuazione di quanto stabilito nella comunicazione della Commissione europea COM(2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, *recante una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa* (uno *Small Business Act per l'Europa*).

- a) ha disposto, attraverso la novella dell'art. 4, comma 1, lett. b), del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, che le attività commerciali e quelle di somministrazione di alimenti e bevande possono essere svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni, come il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio. La normativa di revisione fa, però salvi, ai sensi dell'art. 31, comma 2 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) i limiti connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali.
- b) ha previsto, grazie alla riscrittura dell'art. 31, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214), la possibilità per regioni, città metropolitane e comuni, di prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi volti a valorizzarli¹⁵. Per i comuni è prevista, altresì, la possibilità di promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e proprietari dei locali, volti a evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici.

Il quarto comma, infine, grazie alla previsione di un nuovo punto (l-bis) all'elenco di cui al comma 1 dell'art. 27, L. 5 agosto 2022, n. 118, ha introdotto un nuovo criterio direttivo per l'adozione dei decreti legislativi di semplificare, finalizzati a rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche¹⁶. In particolare, la nuova norma contempla la possibilità che le regioni e gli enti locali, nel rispetto delle disposizioni per la liberalizzazione del settore del commercio e fermo restando quanto previsto dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (di cui al D.Lgs. n. 42/2004), possano adottare misure per la salvaguardia del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche o tradizionali dei centri storici o di delimitate aree, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, mediante limitazioni all'insediamento di determinate attività in talune aree o l'adozione di specifiche misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di

¹⁵ Tali misure dovranno, comunque, essere adottate nel rispetto dei principi nazionali ed europei in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi.

¹⁶ La semplificazione e l'efficientamento di tali procedure è finalizzato a:

- assicurare la semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo;
- consentire l'efficace tutela degli interessi pubblici;
- favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche.

botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi.

L'art. 19 della L. n. 214/2023 ha modificato l'art. 4, comma 7, del *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, inserendo elementi marcatamente orientati verso la liberalizzazione del mercato dell'organizzazione di eventi fieristici e delle attività connesse. Nel dettaglio, la norma oggetto di revisione ammette, nell'ambito delle operazioni di acquisizione e gestione di partecipazioni pubbliche, le partecipazioni, dirette e indirette, nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici e, *nel rispetto dei principi di concorrenza e apertura al mercato*, le attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili.

A tal fine il secondo comma del citato art. 19 incarica il *Ministro delle imprese e del made in Italy* di adottare, previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, apposite *Linee guida* con le quali siano definite le modalità che il gestore dello spazio fieristico osserva per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico. La norma specifica che il termine ultimo per l'adozione delle Linee Guida è fissato a centoventi giorni dall'entrata in vigore della stessa L. 214/2023. L'efficacia delle nuove disposizioni in materia.

Il successivo art. 20 ha integrato i criteri di misurazione della rappresentatività nelle attività di intermediazione dei diritti d'autore di cui all'art. 180, secondo comma, numero 1), della L. 22 aprile 1941, n. 633.

Il citato art. 180 della L. 633/1941 riserva in via esclusiva alla Società italiana degli autori ed editori (SIAE) ed agli altri organismi di gestione collettiva di cui al D.Lgs. 15 marzo 2017, n. 35¹⁷, l'attività di intermediario, comunque attuata, sotto ogni forma diretta o indiretta di intervento, mediazione, mandato, rappresentanza ed anche di cessione per l'esercizio dei diritti di rappresentazione, di esecuzione, di recitazione, di radiodiffusione ivi compresa la comunicazione al pubblico via satellite e di riproduzione meccanica e cinematografica di opere tutelate.

Dopo l'integrazione normativa in parola tale attività è esercitata per effettuare:

¹⁷ Attuazione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno.

- 1) la concessione, per conto e nell'interesse degli aventi diritto, di licenze e autorizzazioni per l'utilizzazione economica di opere tutelate, a condizioni economiche ragionevoli e proporzionate al valore economico dell'utilizzo dei diritti negoziati e alla rappresentatività di ciascun organismo di gestione collettiva¹⁸;
- 2) la percezione dei proventi derivanti da dette licenze ed autorizzazioni;
- 3) la ripartizione dei proventi medesimi tra gli aventi diritto¹⁹.

L'*esclusività di poteri* non pregiudica la facoltà spettante all'autore, ai suoi successori o agli aventi causa, di esercitare direttamente i diritti loro riconosciuti da questa legge.

¹⁸ Con regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono definiti i criteri per la determinazione della rappresentatività degli organismi di gestione collettiva per ciascuna categoria di diritti intermediati.

¹⁹ Nella ripartizione dei proventi una quota parte deve essere in ogni caso riservata all'autore. I limiti e le modalità della ripartizione sono determinati dal regolamento.