



# COMUNE DI SARTEANO

Provincia di Siena

## PIANO PER IL COMMERCIO SULLE AREE PUBBLICHE

Legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28

Gennaio 2012

**Approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 09.03.2012**

### SOMMARIO:

1 - La disciplina del settore	Pag. 2
2 - L'indagine presso il mercato	" 5
3 - L'aggiornamento delle scelte del piano	" 9

## **1 – La disciplina del settore**

Il commercio sulle aree pubbliche, comunemente denominato ambulante, fa parte del complesso di attività economiche disciplinate in Toscana dalla l.r. 28/2005 o Testo Unico del Commercio, trattandosi di materia attribuita alla potestà legislativa delle regioni.

La specifica sezione dedicata a questa forma di commercio, tuttavia, non è entrata in vigore subito con l'approvazione della legge, bensì due anni dopo, nel 2007, in occasione dell'emanazione della l.r. n. 34, che ha operato anche un'ampia modifica del testo originario della legge.

Ulteriori modifiche di minore rilievo si sono poi avute nel corso degli anni:

- con la legge regionale 12 novembre 2007, n. 55, che ha previsto sanzioni per la rappresentanza abusiva dell'operatore su aree pubbliche ed operato una precisazione per le aree demaniali marittime;
- con la l.r. 21.11.2008 n. 62 che, nel modificare i requisiti soggettivi di accesso alle attività commerciali, ha inciso anche sulla materia in esame;
- con la l.r. 17.07.2009, n. 38 che ha modificato l'art. 38 della l.r. 28/2005, sostituendo la riserva facoltativa da parte dei Comuni di posteggi nelle fiere e mercati a favore di produttori agricoli con una riserva obbligatoria, a favore di imprenditori agricoli professionali locali;
- con la l.r. 23.07.2009 n. 40 che, agli articoli 105 bis e seguenti, ha introdotto la disciplina per il sequestro dei beni abusivamente posti in vendita su aree pubbliche;
- con la l.r. 14.12.2009 n. 75 che, sempre in tema di posteggi riservati ai produttori agricoli locali ha tolto l'obbligo di vendita esclusiva dei propri prodotti.

Il regolamento regionale 1 aprile 2009, n. 15/R, poi, solo

marginalmente interessa questo settore: in pratica per la disciplina delle concertazioni (art. 6), applicabile anche alla programmazione del commercio su aree pubbliche (cfr. art. 40, comma 3) definita dalla l.r. 49/1999, all'art. 15, come "ricerca di reciproche convergenze".

In questo quadro normativo regionale si sono recentemente inserite le disposizioni del d.lgs. 59/2010 di attuazione della direttiva comunitaria 123/CE/2006, cosiddetta "direttiva servizi" o "Bolkestein" che, emanate per garantire libertà di concorrenza, corretto ed uniforme funzionamento del mercato ed un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi ai sensi dell'art. 117, comma 1, lettere e) e m) della Costituzione, prevalgono su eventuali disposizioni regionali in contrasto, se più restrittive della libertà di impresa.

In proposito la Regione Toscana, con nota n. 638 del 5 luglio 2010, ha ritenuto applicabili del d.lgs. 59/2010:

- i requisiti soggettivi previsti dall'art. 71, trattandosi di materia di competenza statale, in luogo di quelli indicati agli articoli 13 e 14 della l.r. 28/2005;
- la previsione che la d.i.a. per il commercio in forma itinerante – ormai sostituita dalla comunicazione certificata o s.c.i.a. – venga indirizzata al comune ove si intende avviare l'attività e non più a quello di residenza;
- la disposizione che ammette l'esercizio dell'attività anche da parte di società di capitali;
- il principio dell'abbandono, nella programmazione, di ogni riferimento ad equilibri di domanda ed offerta.

A nostro avviso anche la norma dell'articolo 38 della legge regionale, nella misura in cui riserva posteggi agli operatori locali, è in contrasto con la direttiva comunitaria per l'evidente discriminazione e deve essere disapplicata.

Pertanto, l'attuale disciplina del commercio su aree pubbliche può così riassumersi:

L'attività può essere svolta in due diverse modalità: con posteggio o in forma itinerante cui corrisponde un diverso titolo abilitativo e competenza: autorizzazione del comune sede di posteggio nel primo caso e s.c.i.a. con efficacia immediata al comune di avvio attività nel secondo.

Subingresso nella titolarità, variazioni di assetto societario o rappresentanza e cessazione dell'attività restano soggetti a semplice comunicazione.

Quanto alle manifestazioni, si prevedono mercati e fiere con concessioni di posteggio decennali e fiere promozionali e manifestazioni commerciali a carattere straordinario in cui invece si rilasciano concessioni temporanee per la sola loro durata; alle fiere promozionali possono partecipare, oltre agli operatori di commercio su aree pubbliche, anche altri soggetti iscritti al registro delle imprese, mentre alle manifestazioni commerciali a carattere straordinario è prevista una partecipazione anche più ampia di soggetti vari.

Dal 2007 nei mercati straordinari è anche possibile prevedere la riassegnazione dei posteggi.

La rappresentanza nello svolgimento dell'attività è ammessa senza necessità di particolari requisiti soggettivi, purché il rappresentante appartenga alle categorie dei dipendenti e collaboratori.

La programmazione avviene attraverso le scelte del piano tradotte nel regolamento, da sviluppare, tuttavia, nella nuova ottica della direttiva servizi secondo la quale ogni limitazione al diritto di impresa deve trovare congrua giustificazione nell'esigenza di tutelare motivi imperativi di interesse generale, quali il traffico, l'ambiente, l'inquinamento e mai la tutela di quote di mercato o di determinate categorie di operatori. In questa ottica deve considerarsi sempre possibile stabilire merceologie specifiche e limitazioni nella vendita di

determinati prodotti (art. 98 del codice del commercio).

E' confermato il limite massimo di due posteggi ottenibili nel medesimo mercato da parte di uno stesso operatore, non risultando la norma in contrasto con il d.lgs. 59/2010.

Infine vi è la previsione di concessioni temporanee di posteggio per l'ingresso in fiere promozionali e manifestazioni commerciali a carattere straordinario, cosa che non esclude l'uso dello strumento, nelle classiche riunioni straordinarie di persone.

\* \* \*

## **2 – L'indagine presso il mercato**

Il piano per il commercio sulle aree pubbliche di Sarteano, approvato nel 2001 ed oggetto di successive modifiche parziali, necessita oggi sicuramente di aggiornamento sia per l'evoluzione normativa illustrata sia per venire incontro ad alcune esigenze e problematiche che si sono manifestate nel corso degli ultimi tempi.

Tra queste, particolare importanza rivestono, da un lato, lo sviluppo e la riorganizzazione del mercato settimanale, compresa la regolarizzazione dell'attuale ubicazione (risultando tuttora "spostato temporaneamente", **da oltre dieci anni**, in un altro luogo a causa dell'inizio dei lavori di riqualificazione e ripavimentazione del Centro Storico), dall'altro la scelta di quale disciplina giuridica assegnare ad alcune manifestazioni ricorrenti che possono inquadrarsi in vari modi.

La priorità è stata data alla regolarizzazione dell'attuale ubicazione perché, ferma restando la volontà dell'Amministrazione Comunale di riportare il mercato nel luogo di svolgimento originario, tuttavia alla data odierna non è stato ancora possibile farlo. Il ritorno al luogo originario, infatti, è subordinato esclusivamente alla realizzazione della viabilità alternativa, la cui realizzazione, interessando una strada provinciale all'interno del centro abitato, investe anche l'Amministrazione

Provinciale di Siena. Al riguardo si fa rilevare che i primi due lotti di progettazione per la viabilità alternativa, dei quattro previsti, sono già stati realizzati ed approvati in Provincia, l'iter dei restanti due lotti è ancora "in fieri", ma solo per un problema di reperimento di risorse finanziarie e non tecnico.

Ritornando al primo aspetto, inerente lo sviluppo e la riorganizzazione del mercato, al fine di operare scelte oculate e condivise anche dagli operatori, si è ritenuto opportuno acquisire la loro opinione sulle problematiche del mercato del venerdì.

Pertanto, nell'ottobre del 2010, è stata svolta una indagine campionaria presso gli operatori del mercato acquisendo opinioni e giudizi su vari aspetti di funzionalità del medesimo. Il relativo questionario è stato somministrato a cura della Polizia municipale.

\* \* \*

Il campione di coloro che hanno risposto al questionario è risultato composto da n. 48 operatori su area pubblica, tutti titolari di posteggio, di cui 38 uomini (79.2%) e 10 donne (20.8%). La fascia di età più rappresentata è risultata quella tra 36 e 50 anni, con un valore di 37.5% del totale, seguita immediatamente dalla fascia 51-65 anni (35.4%). Pertanto gli operatori risultano, in prevalenza, di fascia media con pochi giovani e pochi anziani oltre i 65 anni.

Quanto al tempo di frequenza del mercato abbiamo, nell'ordine:

- da oltre 10 anni: 62.5%
- praticamente da sempre: 16.7%
- da più di 3, ma meno di 10 anni: 12.5%
- da 2-3 anni: 8.3%

Ovviamente gli operatori che frequentano da più anni sono anche quelli di età più elevata. Quindi gli operatori intervistati frequentano il mercato da lunga data e nessuno dei titolari di posteggio è entrato di recente.

Relativamente ai motivi per i quali l'operatore viene al mercato (la scheda consentiva di dare più risposte) oltre all'ovvio motivo della

presenza di un posteggio assegnato, risultano di interesse i seguenti:

- perché è un buon mercato (29 segnalazioni, cioè circa il 60%), segnalazione data appena più dagli uomini rispetto alle donne;
- perché si può entrare con automezzi (21 segnalazioni), anche in questo caso la segnalazione proviene, ovviamente in percentuale, più dagli uomini che dalle donne;
- perché è comodo (20 segnalazioni, specie da parte di donne);
- perché ha posteggi ampi (20 segnalazioni);
- per abitudine (10 segnalazioni);
- perché pochi vendono il mio prodotto (9 segnalazioni).

Altri motivi (presenza di servizi, colleghi ed amici ecc.) hanno registrato percentuali minori.

Quanto ai prodotti venduti, 17 operatori sono risultati trattare abbigliamento, 7 calzature, 10 prodotti alimentari di cui 4 prodotti ortofrutticoli, 4 fiori, 3 casalinghi e 2 animali. Delle 10 donne, 6 trattavano abbigliamento, genere al quale si rivolgono in prevalenza gli operatori più giovani.

Degli 8 stranieri intervistati, 4 trattavano abbigliamento e 4 calzature.

In merito alla provenienza degli operatori solo 2 risultano residenti nel comune di Sarteano, 13 provenivano da un comune confinante, 7 da altri comuni della provincia di Siena e ben 26, cioè oltre la metà, da più lontano, a riprova che il mercato appare interessante.

Tale giudizio è confermato dagli operatori che, all'apposita domanda circa il raggio di attrazione del mercato, hanno risposto:

- interessa solo i residenti vicino al mercato: 10.4%
- interessa il solo comune di Sarteano: 6.2%
- interessa anche i comuni vicini: 54.2%
- interessa anche comuni più lontani: 29.2%

Anche i turisti, per il 79% degli operatori vengono spesso, per il 16.7% qualche volta e solo per il 4.2% mai.

Una ulteriore domanda della scheda era volta ad acquisire un giudizio sui servizi del mercato.

A tal proposito si sono avute valutazioni decisamente positive per:

- pulizia dei piazzali
- ampiezza dei posteggi
- assortimento delle merceologie
- controllo della Polizia Municipale
- parcheggi per automezzi e clienti

I giudizi sono invece negativi per:

- allacci elettrici
- allacci idrici
- possibilità di andare in bagno

Tra i suggerimenti, sono degne di nota, alcune proposte di tornare nella vecchia sede - argomento sul quale ritorneremo - e la richiesta di riduzione dei banchi.

Il mercato, nel complesso, dunque sembrerebbe andare bene. Tuttavia la maggioranza degli operatori (58.3%) ritiene che rispetto a due-tre anni fa sia un po' calato, il 33.3% che sostanzialmente abbia mantenuto la stessa attrattività. Il 6.2%, tuttavia, afferma che il mercato oggi è cresciuto e un ulteriore 2.1% ha dichiarato che tale crescita è consistente.

Anche rispetto ai mercati vicini il giudizio più frequente (58.3 degli operatori) è che il mercato di Sarteano ha più o meno le stesse chances e opportunità di guadagno, anche se coloro che ritengono che ne abbia di meno (n. 14 operatori) superano chi invece ritiene che ne abbia di più (n. 6).

Considerando la crisi economica generale e la tendenza, come sempre avviene, a dare giudizi negativi piuttosto che positivi, quanto riscontrato non smentisce un giudizio sostanzialmente positivo sul mercato.

La scheda si concludeva con la proposta di stabilizzare il mercato in



Piazza Ippocrate e Piazza Primo Morgantini, rinviando a future valutazioni, l'ipotesi di tornare nella vecchia sede di Piazza XXIV Giugno e Piazza Bargagli.

A tal proposito la proposta ha riscontrato il favore del 91.7% degli intervistati, cioè 44 su 48, mentre il restante 8%, cioè 4 operatori, è risultato contrario.

Due dei quattro operatori contrari risultano provenire da lontano e, tra l'altro, disporrebbero di un posteggio abbastanza ampio.

Una percentuale positiva appena inferiore alla precedente (87.5%) si è riscontrata in merito alla domanda circa la disponibilità dell'operatore all'assegnazione definitiva dello specifico posteggio al momento occupato.

Pertanto, sotto il profilo delle valutazioni degli operatori, l'ipotesi di stabilizzazione della sede del mercato risulta, almeno nel momento attuale e salvo eventuale riconsiderazione tra qualche anno, più che ampiamente condivisa.

### **3 – L'aggiornamento delle scelte del piano**

Valutate le problematiche che attualmente sono presenti nel commercio sulle aree pubbliche di Sarteano , comprese quelle relative al mercato anche alla luce delle risultanze dell'indagine esposta, l'Amministrazione comunale ritiene di dover operare le scelte che seguono, in merito alle quali aprire un sereno confronto con le Associazioni di categoria.

#### **Mercato settimanale del venerdì**

Nessuna modifica all'assetto attuale è necessaria per quanto attiene alla numerosità dei banchi ed alla articolazione delle merceologie. Le risultanze dell'indagine presso gli operatori appaiono condivisibili e, pertanto, il giudizio sostanzialmente positivo induce a non intraprendere modifiche sostanziali.

In tale prospettiva si ritiene anche opportuno rendere definitiva, salvo

ovviamente riconsiderazione della problematica tra qualche anno, la scelta della attuale sede del mercato, tenuto anche conto di un progetto di viabilità alternativa che dovrebbe interessare le aree della vecchia sede che, pertanto, non sarebbero disponibili.

Tra l'altro, la grande adesione degli stessi operatori, indica che, probabilmente, la scelta della attuale sede potrebbe essere proprio la migliore per questa iniziativa, anche a livello di sicurezza, comodità, accessibilità, visibilità e presenza di aree per la sosta, cosicché potrebbe anche chiudersi definitivamente l'ipotesi di un ritorno in Piazza Bargagli.

### **Fiera di San Lorenzo**

Nessuna modifica rispetto al precedente piano per quanto concerne la data di svolgimento, gli orari ed il luogo di svolgimento.

Alcuni assestamenti sono, invece, necessari circa l'articolazione dei banchi previsti, secondo le esigenze che si sono manifestate nel corso degli anni.

### **Fiera di San Martino**

Anche per questa fiera l'unico intervento previsto è una riarticolazione dei posteggi, confermando per tutto il resto l'attuale regolamentazione.

### **Fiera dei fiori**

La fiera non richiede al momento alcuna modifica nella regolamentazione.

### **Fiera d'Estate**

La Fiera d'Estate, prevista nell'ultima domenica di giugno, allo scopo di promuovere la zona nuova del centro abitato (Via di Fuori e Viale Europa), è stata oggetto di continue modifiche nella regolamentazione allo scopo di decretarne un maggiore successo ed il raggiungimento degli obiettivi qualitativi sperati, obiettivo che non appare raggiunto.

Tra l'altro nel 2010 e 2011 la fiera non si è tenuta, forse anche perché nel periodo di svolgimento non si ha ancora il massimo afflusso di turisti nel

comune, mentre molti dei residenti sono assenti per ferie. Temperature ed umidità elevate, poi, probabilmente scoraggiano la partecipazione degli operatori del settore alimentare, riducendo così la manifestazione ad una fiera monotematica non alimentare, soprattutto con abbigliamento, con calo di interesse.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio comunale, su proposta della Polizia Municipale, ha già deliberato la soppressione della manifestazione per l'anno 2011 e la contestuale istituzione di una nuova manifestazione promozionale sperimentale, rappresentata dalla Fiera di settembre.

### **La Fiera di settembre**

A tale fiera dovrebbero partecipare soggetti diversi, non necessariamente appartenenti alla categoria del commercio su aree pubbliche, così da dare maggiore articolazione all'offerta ed aumentarne la capacità di attrazione di acquirenti-visitatori.

D'altro canto, trattandosi di una manifestazione di nuova istituzione, è assolutamente necessario un periodo di assestamento e di ottimizzazione che sarebbe impedito qualora i posteggi fossero assegnati per periodi pluriennali agli operatori.

Si ritiene, pertanto, che la manifestazione debba essere inquadrata tra le fiere promozionali, con concessioni date di volta in volta per il solo giorno di svolgimento della fiera, ed ampia partecipazione di vari soggetti che, con il tempo, subiranno una selezione ed assestamento.

Pertanto nel regolamento è stata inclusa definitivamente la fiera di settembre, sopprimendo il periodo sperimentale, inquadrandola in questa tipologia più flessibile.

### **Manifestazioni commerciali a carattere straordinario**

Per loro natura tali manifestazioni non si prestano ad una previa regolamentazione, ma necessitano di essere organizzate di volta in volta nella maniera più funzionale possibile. Il piano ha, pertanto,

previsto una delega alla Giunta nell'autorizzare queste ipotesi che, qualora divenissero manifestazioni ricorrenti, potrebbero essere incluse dal Consiglio tra le fiere promozionali a carattere stabile.

Tra l'altro queste manifestazioni, non richiedendo la partecipazione di soli operatori di commercio sulle aree pubbliche o di produttori agricoli, come avviene per le fiere promozionali, si prestano molto bene alla valorizzazione di singoli eventi.

### **Concessioni temporanee di posteggio**

Viene confermato quanto previsto nel precedente piano, vale a dire la possibilità di concederne per la partecipazione ad alcune manifestazioni o in occasione di riunioni straordinarie di persone.

### **Posteggi fuori mercato**

Poche novità sono previste per questi posteggi, destinati spesso ad integrare la rete di commercio in sede fissa.

Lo strumento, tra l'altro, verrà utilizzato anche per la valorizzazione di produzioni locali e di filiera corta.

### **Commercio in forma itinerante**

Si confermano le scelte già operate nel precedente piano, con ulteriori specificazioni delle aree interdette.

### **Mostre – mercato**

Dopo attenta analisi della vigente normativa di cui alla legge 28/2005 e tenuto conto delle manifestazioni che attualmente si svolgono nel comune, sono state inquadrate tra le mostre-mercato locali, non soggette a detta legge, le seguenti manifestazioni:

- Fiera dell'artigianato e dell'antiquariato
- Fiera sapori e colori di Natale
- Mercatino di Pasquetta

Per esse, pertanto, il regolamento prevede la presenza di un soggetto

promotore, individuato dalla Giunta tenuto conto della capacità organizzativa e finanziaria e dell'affidabilità circa la migliore riuscita delle iniziative, nell'interesse generale.

La Giunta stabilisce anche le modalità di svolgimento delle manifestazioni con uno o più disciplinari.

Il promotore, dal canto suo, deve chiedere l'autorizzazione ed è responsabile verso il Comune del corretto svolgimento delle manifestazioni e dell'uso degli spazi e beni pubblici da parte dei relativi partecipanti.

Questo tipo di manifestazione, essenzialmente di carattere privatistico, prevede che le domande di partecipazione siano inoltrate non al comune, ma direttamente al soggetto promotore della manifestazione che le valuta ed accoglie in conformità alle eventuali indicazioni contenute nel disciplinare.

A tal fine il regolamento prevede che questi debba garantire qualità dei prodotti esposti e trattati dai partecipanti, assenza di discriminazioni e trasparenza negli eventuali oneri richiesti.

### **Normativa**

La normativa è stata aggiornata e resa aderente alle vigenti disposizioni, anche con riferimento alle recenti novità normative costituite dal d.lgs. 59/2010 di ricezione della direttiva comunitaria 2006/123/CE, c.d. direttive "servizi" o Bolkenstein, e alla riformulazione dell'articolo 19 della legge 241/1990 che ha introdotto la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.).

Particolare attenzione è stata posta alla regolamentazione di alcune fattispecie e problematiche di carattere tecnico, completando il regolamento con numerose disposizioni che, nel corso degli anni, sono apparse utili ma, nel contempo, rendendolo anche più snello e di

agevole applicazione, nell'interesse sia del comune sia degli operatori e in un'ottica di maggiore trasparenza e semplificazione.

\* \* \*

Con questo progetto l'Amministrazione ritiene di aver dato una risposta adeguata alle esigenze del comparto e degli operatori, intraprendendo altresì un percorso di qualificazione del settore e di maggiore aderenza ai progetti ed alle prospettive di valorizzazione del territorio e delle sue produzioni.

Il nuovo piano e regolamento per il commercio sulle aree pubbliche sono stati sviluppati dall'Ufficio di Polizia Municipale al termine di un progetto di formazione nella disciplina del commercio tenuto dal dr. Andrea Kaczmarek di Perugia.