



## COMUNE DI PALERMO

### DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

DELIBERAZIONE 73 DEL 11 aprile 2024

**OGGETTO:** Indicazioni in ordine all'applicazione dell'art. 11 della legge annuale concorrenza 2022 (L. n. 214/2023) e disciplina del commercio su aree pubbliche.

**ESECUZIONE IMMEDIATA**

		PRESENTI	ASSENTI
<b>SINDACO:</b>	<b>Lagalla Roberto</b>	X	
<b>VICE SINDACO:</b>	<b>Cannella Pietro</b>	X	

#### ASSESSORI:

<b>Tamajo</b>	<b>Aristide</b>	X	
<b>Falzone</b>	<b>Dario</b>	X	
<b>Alongi</b>	<b>Pietro</b>	X	
<b>Carta</b>	<b>Maurizio</b>	X	
<b>Anello</b>	<b>Alessandro</b>	X	
<b>Orlando</b>	<b>Salvatore</b>		X
<b>Pennino</b>	<b>Rosalia</b>	X	
<b>Alaimo</b>	<b>Brigida</b>	X	
<b>Ferrandelli</b>	<b>Fabrizio</b>	X	
<b>Forzinetti</b>	<b>Giuliano</b>	X	
	<b>Totale N.</b>	<b>11</b>	<b>1</b>

L'anno **duemilaventiquattro** addì **undici** del mese di **aprile** alle ore **18:20** in Palermo, nella sede istituzionale di Palazzo Palagonia, si è adunata la Giunta Comunale per trattare vari argomenti, compreso quello di cui all'oggetto.

Presiede l'adunanza il **Sindaco, Prof. Roberto Lagalla.**

Partecipa il sottoscritto **Dott. Raimondo Liotta, Segretario Generale** del Comune.

Si dà atto che gli Assessori Alaimo, Alongi e Ferrandelli sono presenti in collegamento telematico.

Il Sindaco, riconosciuto legale il numero degli intervenuti, dichiara aperta la seduta.

## LA GIUNTA COMUNALE

Vista l'allegata proposta di deliberazione prot. n. 111 del 04.04.2024, concernente l'oggetto e firmata digitalmente, corredata dai pareri previsti per legge, parere di regolarità tecnica reso favorevolmente e parere di regolarità contabile, reso in data 05.04.2024, come da documento in allegato alla proposta agli atti dell'Ente;

Sentito l'Assessore Forzinetti, competente al ramo, il quale espone la problematica legata all'applicazione dell'art. 11 comma 5 della L. 214 del 30.12.2023 "*Legge annuale per il mercato e la Concorrenza 2022*" che prevede il rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

La problematica nasce dalle diverse previsioni della Direttiva 2006/123/CE che vanno nel segno della concessione dietro procedura selettiva. Il contrasto tra norma interna e norma comunitaria ha portato il giudice amministrativo, con riferimento a provvedimenti emessi da altri Comuni, a concludere per la correttezza della disapplicazione della norma interna.

Tuttavia, sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, che ha rinvenuto il divieto di applicazione della norma nazionale soltanto in presenza di scarsità di risorse utilizzabili, cui conseguirebbe lesione del principio di libera concorrenza nel caso di rinnovo delle concessioni, l'Ufficio proponente ritiene che il Comune di Palermo debba applicare la norma interna atteso che l'Amministrazione sta prevedendo una serie di misure idonee al reperimento di nuovi posteggi che, pertanto, farebbero venire meno il presupposto (scarsità) del divieto di rinnovo.

Atteso quanto sopra, l'Ufficio chiede che la Giunta assuma una decisione in ordine all'applicazione della norma interna.

Interviene il Segretario Generale il quale riferisce che, all'esito dell'attività di controllo sulla regolarità amministrativa in fase preventiva, ex art. 4 comma 5 del Regolamento Unico dei Controlli, è emerso, sotto il profilo formale, che la Giunta non ha competenza ad assumere decisioni in ordine all'applicazione di norme di legge, essendo la interpretazione e la conseguente applicazione di una norma di legge di competenza esclusiva della funzione dirigenziale.

Sotto il profilo sostanziale, riconosce, però, che la questione è indubbiamente complessa.

L'Ufficio di Staff del Segretario Generale, partendo da una disamina normativa, ha rilevato che gli aspetti da considerare, al fine di stabilire l'applicazione o meno della norma di diritto interno, rispetto alla Direttiva 2006/123/CE, sono tanti e connessi, anche, alla storia della normativa di recepimento della Direttiva stessa.

Ed invero, l'art. 11 della L. 214 del 30.12.2023 "*Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche*" prevede, al primo comma, il principio generale delle concessioni di anni dieci da assegnare attraverso procedure selettive; mentre il quinto comma contiene una disciplina transitoria ed in deroga per le concessioni in scadenza al 31 dicembre 2020, prevedendone il rinnovo. Quindi tale ultimo comma disciplina il "rapporto di successione tra leggi" con l'art. 181 comma 4 bis della DL 34/2020 che, successivamente all'abrogazione, *in parte qua*, della legge di recepimento della Direttiva, aveva previsto il rinnovo delle concessioni aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020.

A parte che, ad avviso del Segretario Generale, il potere di recepimento della Direttiva si è consumato, insinuando, perciò, il dubbio sull'attuale vincolatività della Direttiva, lo stesso ritiene, in linea con l'Ufficio proponente, che si debba applicare la norma interna. Peraltro, un eventuale contenzioso, legato alla disapplicazione della norma di diritto interno, vedrebbe la legittimazione passiva del Comune; mentre un eventuale contenzioso, legato alla applicazione della norma di diritto interno, vedrebbe la mancata legittimazione passiva del Comune, essendo legittimato passivo lo Stato.

Tuttavia, non potendosi disconoscere la complessità della problematica, a parere del Segretario

Generale, occorrerebbe acquisire un parere legale. Propone, pertanto, che la Giunta, preso atto della complessità della problematica, dia mandato all'Avvocatura Comunale di esprimere parere in merito;

Dopo ampia ed articolata discussione dalla quale emerge, su proposta del Sindaco, l'opportunità di richiedere parere anche al consulente giuridico del Sindaco;

Ritenuto il presente provvedimento meritevole di approvazione, con l'emendamento sopra definito;

Ad unanimità di voti espressi dai presenti in forma palese

### **DELIBERA**

La proposta di deliberazione riguardante l'oggetto è fatta propria ed approvata nel testo allegato alla presente la cui parte dispositiva, all'esito dell'emendamento, viene così re-iscritta:

*DI PRENDERE e DARE ATTO della complessità della materia e, per l'effetto,*

*DI INCARICARE sia il consulente giuridico del Sindaco che l'Avvocato Capo dell'Avvocatura Comunale di rendere, in forma disgiunta, parere finalizzato alla scelta della norma – interna o di matrice comunitaria- da applicare alle concessioni di cui all'art. 11 comma 5 della L. 214/2023;*

*DI DARE MANDATO al Dirigente proponente di predisporre, con il supporto della Segreteria Generale, richiesta di parere da inoltrare ai legali come sopra incaricati, in uno alla copia del presente atto deliberativo e di ogni altro atto ritenuto utile”.*

Con separata unanime votazione espressa in forma palese, il presente provvedimento viene dichiarato *immediatamente eseguibile*, stante l'urgenza di provvedere.

Il Dirigente dell'Ufficio Suap, Commercio e Supporto Tecnico in riferimento all'argomento in oggetto indicato, sottopone alla Giunta Comunale la proposta di delibera nel testo che segue:

**OGGETTO: indicazioni in ordine all'applicazione dell'art. 11 della legge annuale concorrenza 2022 (L. n. 214/2023) e disciplina del commercio su aree pubbliche.**

## II DIRIGENTE

**PREMESSO** che:

- La legge citata in oggetto introduce, all'art. 11, una modifica organica della disciplina del commercio su aree pubbliche;
- In particolare, al comma 5 prevede che:  
*I procedimenti tesi al rinnovo dei titoli concessori indicati all'articolo 181, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 77 del 2020 erano in scadenza al 31 dicembre 2020 e che alla data di entrata in vigore della presente legge non risultano ancora conclusi per qualsiasi causa, compresa l'eventuale inerzia dei comuni, sono conclusi secondo le disposizioni di cui al citato articolo 181 e nel rispetto del termine di durata del rinnovo ivi previsto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ;*
- Inoltre, al comma 6, prevede che  
*Al fine di evitare soluzioni di continuità nel servizio, nelle more della preparazione e dello svolgimento delle gare, le concessioni non interessate dai procedimenti di cui al comma 5 conservano 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;*
- Rispetto alle predette disposizioni, la Presidenza della Repubblica ha espresso formali rilievi, evidenziando che *la disciplina del commercio su aree pubbliche, come affermato anche dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 291 del 2012, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. "direttiva servizi"). La direttiva è autoapplicativa, con la conseguente necessità della disapplicazione delle norme interne incompatibili, con l'obbligo di una procedura di selezione "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili", escludendo procedure di rinnovo automatico. La necessità di disapplicare le norme interne in contrasto con tale obbligo è stata ribadita di recente, con riferimento alla disciplina delle concessioni demaniali marittime, dal TAR Lazio, con sentenza n. 19051 del 15 dicembre 2023, e dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 20 aprile 2023. Con specifico riferimento alle concessioni per il commercio su aree pubbliche, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, rispetto alla proroga disposta dal decreto legge n. 34 del 2020, aveva già rilevato, nel parere del 15 febbraio 2021, l'incompatibilità con la direttiva servizi, invitando i Comuni a disapplicare le norme di legge. Appare paradigmatica la vicenda del Comune di Roma che ha, quindi, proceduto a disapplicare il citato comma 4-bis e ha avviato le procedure per la messa a gara delle concessioni. Il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità della disapplicazione da parte del Comune di Roma di tale disposizione interna, in quanto incompatibile con la direttiva servizi (Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza n. 9104 del 19 ottobre 2023). Il Consiglio di Stato ha confermato, in tal modo, la sentenza di primo grado che aveva indicato anche per le concessioni dei posteggi per il commercio su aree pubbliche, oltre che per le concessioni del demanio marittimo, il limite massimo del 31 dicembre 2023, raggiunto il quale le concessioni cesseranno di produrre effetti, "nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E. e fermo restando che, nelle more, l'amministrazione ha il potere/dovere di avviare le procedure finalizzate all'assegnazione della concessione" (Tar Lazio, sentenza n. 530/2022). Analogamente il Tar Lazio si è pronunciato in altri giudizi con le sentenze n. 539/2022; 8136/2022, non impugnate e, quindi, passate in giudicato. La proroga di dodici anni prevista dalla legge in esame per le concessioni in essere appare, alla luce di*

*questi orientamenti giurisprudenziali, eccessiva e sproporzionata. Va rilevata inoltre l'incongruenza di prevedere una proroga automatica di durata superiore (12 anni) a quella delle nuove concessioni (10 anni).*

- La giurisprudenza comunitaria è costantemente orientata nel senso di ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie al diritto comunitario incombe sia sui giudici nazionali che sia sulle autorità amministrative (comprese quelle comunali);
- Alcune Amministrazioni, si sono determinate nel senso di non applicare la previsione dell'art. 11 comma 5 della Legge 214/2023 ritenendo che le norme con cui è stata disposta la proroga automatica delle concessioni si pongono contrasto con l'art. 49 TFUE e con la direttiva 2006/123/CE;
- Altre Amministrazioni, si sono determinate nel senso di uniformarsi alle previsioni contenute nell'art. 11 della L. n. 214/2023;

**POSTO** che:

- Questo ufficio, con note n. 149182 del 08/02/2024 e n. 212525 del 27/02/2024, allegate al presente provvedimento, ha relazionato al Sig. Direttore Generale ed al Sig. Segretario Generale evidenziando che non si dovrebbe procedere alla disapplicazione delle norme nazionali in quanto, secondo la giurisprudenza comunitaria, il divieto di rinnovare automaticamente autorizzazioni rilasciate per una determinata attività si applica *"solo nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per la scarsità delle risorse naturali utilizzabili, le quali devono essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo del giudice nazionale"*;
- Nelle stesse note questo ufficio ha manifestato l'intendimento di predisporre una proposta di Deliberazione di Giunta Comunale con cui esprimere la volontà dell'Amministrazione di applicare la normativa nazionale, fermo restando la rivalutazione di quanto sopra in caso di diversa e contraria normativa sopravvenuta.

**ATTESO** che,

- Agli atti di questo ufficio sussiste un congruo numero di provvedimenti concessori, con scadenza 31/12/2020, in atto non rinnovati, nonché un limitato numero di provvedimenti con scadenza successiva al 31/12/2020;
- Occorre fornire indicazioni univoche agli operatori commerciali ed agli organi di controllo, al fine di evitare incertezze interpretative che potrebbero costituire un danno ad un settore composto da imprese di piccole dimensioni ampiamente presenti nel tessuto economico cittadino;
- Si ritiene che non sussista il presupposto sopra indicato (situazione in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per la scarsità delle risorse naturali utilizzabili).

Infatti saranno disponibili e, pertanto, potranno formare oggetto di gara pubblica, i posteggi (circa 800) per cui sono pervenute cessazioni e quelli oggetto di un provvedimento di decadenza.

Inoltre, al fine di assegnare ulteriori nuovi posteggi, quest'ufficio, con nota n. 308263 del 28/03/2024, ha richiesto l'assegnazione di un nuovo capitolo di spesa denominato "Servizi di progettazione del commercio su area pubblica" con relativa dotazione finanziaria ed inoltre, nell'ambito della proposta inoltrata al Consiglio Comunale con PROCON 82/2024, è stato previsto di *"Dare mandato agli uffici dell'Amministrazione competenti ratione materiae di predisporre, in via prioritaria, il piano del commercio su aree pubbliche, relativamente ai nuovi chioschi che, in armonia con il contesto urbano circostante, siano finalizzati alla valorizzazione degli spazi pubblici avuto riguardo anche alla storicità delle attività proposte nel contesto antropologico e culturale della città."*

**VISTO** l'atto di indirizzo reso dal Sig. Assessore alle Attività Economiche con protocollo n. 254484 del 12/03/2024, allegato al presente provvedimento;

**VISTA** la competenza della Giunta Comunale ad adottare il presente provvedimento ex art. 35, comma 2-bis, della L. n. 142/1990, come modificato dall'art. 5, comma 4, della L. n. 127/1997 e recepito dall'art. 2, comma 3 della L.R. n. 23/1998

**VISTO** l'art. 49 dello Statuto Comunale

**PROPONE**

per tutto quanto espresso in narrativa, che qui si intende riportato e approvato, di adottare un provvedimento con cui l'Amministrazione assuma una formale decisione in ordine all'applicazione delle norme citate in premessa, condividendo la linea interpretativa delineata dall'ufficio proponente, fermo restando la rivalutazione di quanto sopra in caso di diversa e contraria normativa sopravvenuta.

Il presente provvedimento non comporta, in atto, alcun riflesso sulla situazione economico - finanziaria e/o patrimoniale dell'Ente, né nell'esercizio finanziario in corso né in quelli successivi.

Il presente provvedimento non si pone in contrasto con il piano di riequilibrio finanziario, giusta deliberazione di C.C. n. 6 del 31/01/2022, rimodulata con deliberazione di C.C. n. 98 del 29/06/2023, sotto qualsiasi profilo, sia esso diretto e/o indiretto .

Il Dirigente dell'Ufficio Suap Commercio e Supporto Tecnico, sulla proposta di deliberazione in oggetto, esprime parere favorevole in ordine alla legittimità, alla regolarità e correttezza dell'atto e dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 53 L.n 142/90 come recepito dalla L.R. n. 48/91 e integrato dall'art. 12 della L.R. n. 30/2000 e succ. mm. e ii., nonché ai sensi dell'art. 4, comma 3, del vigente Regolamento unico dei controlli interni, approvato con D.C.C. n. 4/2017.

**Il Dirigente  
D.ssa Rosa Vicari**

Il Capo Area, letta la superiore proposta e i relativi contenuti, verificatene la coerenza con gli obiettivi strategici ed i processi assegnati all' Area di riferimento, funzionali all'attuazione del programma del Sindaco, appone il proprio visto ai sensi del vigente Regolamento sull' Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

**Il Capo Area  
D.ssa Patrizia Milisenda**

L'Assessore al ramo, letta la superiore proposta e ritenuto che la stessa rientra tra gli obiettivi programmati dell'Ente, ne propone l'adozione da parte della Giunta Comunale.

**L'Assessore alle Attività  
Economiche  
Dr. Giuliano Forzinetti**

Il Dirigente responsabile di Ragioneria esprime in merito, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 della L.R. n. 30/2000, parere (favorevole/contrario) in ordine alla regolarità contabile della proposta di deliberazione in oggetto (motivare il parere contrario e citare la norma violata).

**Il Ragioniere Generale  
Dott. P. Bohuslav Basile**

IL SINDACO  
ROBERTO LAGALLA

L'ASSESSORE ANZIANO  
ARISTIDE TAMAJO

IL SEGRETARIO GENERALE  
RAIMONDO LIOTTA

---

N° \_\_\_\_\_ Registro pubblicazione Albo Pretorio  
Affissa all'Albo Pretorio di questo Comune in data.....per la pubblicazione a tutto il  
quindicesimo  
giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

Palermo, li.....

---

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

\*\*\*\*\*

Copia della presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune  
dal.....a tutto il quindicesimo giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

p. IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li .....

---

DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA'

\*\*\*\*\*

La presente deliberazione è divenuta esecutiva il \_\_\_\_\_

in seguito al decorso di giorni dieci dalla pubblicazione all'Albo Pretorio di questo Comune  
come sopra certificato

in seguito a dichiarazione di immediata eseguibilità in sede di adozione del presente  
provvedimento da parte dell'Organo deliberante

p. IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li .....