

AS2143 - ATTIVITÀ DI COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE NELLA REGIONE PUGLIA E NEL COMUNE DI LECCE

Roma, 2 febbraio 2026

Regione Puglia
Comune di Lecce

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 gennaio 2026, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con riferimento alle criticità concorrenziali che derivano dalle modalità di accesso all'esercizio del commercio su aree pubbliche nella Regione Puglia e nel Comune di Lecce.

L'Autorità intende innanzitutto rammentare che la normativa nazionale vigente prevede due modalità di accesso all'esercizio del commercio su aree pubbliche: mediante concessione di posteggio ovvero tramite SCIA, in caso di commercio itinerante¹. Nel primo caso, la concessione è rilasciata dal Comune in cui ha sede il posteggio, con procedure selettive e nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità². Per l'esercizio del commercio in forma itinerante è invece sufficiente una SCIA, presentata al Comune nel quale il richiedente intende avviare l'attività e con i limiti (ad esempio, di luogo o di tempo) stabiliti dalla normativa regionale nonché, in attuazione della stessa, dai singoli Comuni³.

Riguardo alle concessioni di posteggio, si osserva che la disciplina di cui all'articolo 11 della legge n. 214/2023 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*) ha ricondotto le concessioni non ancora assegnate nel campo applicativo dell'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi)⁴, trattandosi di utilizzo di risorse naturali scarse, prevedendo che le stesse siano rilasciate, per una durata di dieci anni, sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità⁵, secondo linee guida adottate dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, previa intesa in sede di Conferenza unificata (che allo stato non risultano ancora adottate).

Per lo svolgimento delle suddette procedure selettive, da indire con cadenza annuale, le Amministrazioni devono compiere, con la medesima cadenza, una ricognizione delle aree pubbliche destinate all'esercizio del commercio⁶.

Deve altresì ricordarsi che l'Autorità ha più volte evidenziato le criticità concorrenziali connesse alla durata eccessivamente lunga delle concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche e al rinnovo delle stesse senza adeguate procedure di selezione a evidenza pubblica o secondo criteri di preferenza dei prestatori uscenti, tali da cristallizzare gli assetti di mercato. Con particolare riguardo alla durata, è stato ribadito il principio per cui questa dovrebbe essere sempre commisurata al valore della concessione stessa e alla sua complessità organizzativa e non

¹ [Cfr. art. 28, comma 1, d.lgs. n. 114/1998, recante *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio*, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.]

² [Cfr. art. 28, comma 3, del d.lgs. n. 114/1998, in combinato disposto con l'art. 11, comma 1, della legge n. 214/2023, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*. In tal caso peraltro la concessione abilita anche all'esercizio in forma itinerante nell'ambito del territorio regionale.]

³ [Cfr. art. 28, commi 12-18, del d.lgs. n. 114/1998.]

⁴ [La legge di bilancio 2019 (n. 145/2018, art. 1, comma 686), novellando gli artt. 7 e 16 del d.lgs. n. 59/2010 (di attuazione della Direttiva Servizi), aveva infatti escluso il commercio al dettaglio su aree pubbliche dal campo di applicazione del decreto (oltre ad abrogare anche l'art. 70, d. lgs. n. 59/2010, che, al comma 5, demandava all'intesa in sede di Conferenza unificata di individuare «anche in deroga all'art. 16 del presente decreto», i criteri di rilascio e rinnovo della concessione di posteggio).]

⁵ [Come precisato dalla CGUE nella sentenza del 30 gennaio 2018 (cause riunite C-360/15 e C-31/16), la Direttiva Servizi è espressiva di norme self-executing, applicandosi "non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato" (§103) e "anche in situazioni puramente interne" (§108).]

⁶ [L'art. 11 prevede altresì che le concessioni già assegnate alla data di entrata in vigore della legge con procedure selettive e le concessioni prorogate in attuazione della normativa emergenziale emanata durante il Covid (art. 181, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 34/2020, conv., con modif., dalla legge n. 77/2020) continuino ad avere efficacia fino al termine previsto nel relativo titolo concessorio. Per quelle che, invece, non siano state ancora rinnovate per qualsiasi causa, è consentito il rinnovo per ulteriori dodici anni entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Decorso inutilmente tale termine, è prevista l'applicazione del meccanismo del c.d. silenzio assenso, salva rinuncia dell'avente titolo e salvo l'esercizio del potere di autotutela, in caso di successivo accertamento della mancanza dei requisiti prescritti. Inoltre, è stabilito che le concessioni non interessate dai procedimenti di rinnovo conservino la loro validità sino al 31 dicembre 2025.]

dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati e un'equa remunerazione del capitale investito⁷.

Come è noto, infatti, l'articolo 12 della Direttiva Servizi, con l'obiettivo di aprire al mercato le attività economiche il cui esercizio richiede l'utilizzo di risorse naturali scarse, prevede il ricorso a procedure selettive per il rilascio delle concessioni che assicurino trasparenza e *par condicio* tra i soggetti interessati, una durata limitata adeguata delle concessioni e l'esclusione di procedure di rinnovo automatico⁸.

Premesso quanto sopra, deve rilevarsi che la vigente legge regionale Puglia n. 24/2015, recante il *Codice del commercio*, nel riformare e riordinare la normativa esistente in materia, ha distinto, coerentemente con la normativa nazionale vigente, tra esercizio su posteggi dati in concessione (di "tipo A") ed esercizio in forma itinerante (di "tipo B")⁹. Tuttavia, con riguardo alla disciplina sulle concessioni, si rinvencono diverse disposizioni contrastanti con i principi nazionali ed euro-unitari posti a tutela della concorrenza¹⁰.

Infatti, sebbene l'articolo 30 della legge regionale Puglia n. 24/2015 preveda, ai fini del rilascio della concessione di posteggio, che i Comuni predispongano e pubblicino annualmente i relativi bandi, il comma 4 del medesimo articolo stabilisce che la concessione sia rilasciata tenendo conto, come primo criterio, "*della maggiore professionalità acquisita, anche in modo discontinuo, nell'esercizio del commercio su aree pubbliche con riferimento all'anzianità di esercizio, ivi compresa quella acquisita nel posteggio oggetto del bando*". Inoltre, l'articolo 29, comma 3, prevede che la durata delle concessioni di posteggio sia di dodici anni.

Orbene, l'Autorità ritiene che le citate disposizioni, nella misura in cui prevedono criteri di selezione che favoriscono i concessionari *incumbent*, premiando in via prioritaria la specifica anzianità acquisita, e fissano la durata delle concessioni in argomento a dodici anni, si pongano in contrasto con l'articolo 12 della Direttiva Servizi - oltre che con la normativa nazionale di cui all'articolo 16 del d.lgs. n. 59/2010 e all'articolo 11 della legge n. 214/2023 - in quanto idonee a restringere indebitamente l'accesso e l'esercizio di un'attività economica, nonché incompatibili con i principi più volte affermati dalla giurisprudenza nazionale ed europea¹¹ e dalla stessa Autorità¹².

L'Autorità intende altresì rappresentare al Comune di Lecce - rimasto silente rispetto alle molteplici richieste di informazioni allo stesso inoltrate - la necessità di procedere all'espletamento di procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni di posteggio eventualmente in scadenza, disapplicando le disposizioni regionali contrastanti con le norme e i principi di diritto europeo a presidio della concorrenza¹³, relative alla durata e ai criteri di selezione.

Inoltre, l'Autorità invita il Comune ad aggiornare e rendere trasparenti, sul proprio sito istituzionale¹⁴, le modalità di accesso all'esercizio del commercio su area pubblica. Infatti, pur non essendo stato possibile avere contezza dello stato dell'arte nel territorio in questione, nel portale dell'Ente sono indicate procedure non conformi alla normativa vigente e modalità di rilascio dei titoli di legittimazione confusorie.

Nello specifico, oltre al fatto che, per l'esercizio del commercio in forma itinerante, sia ancora indicato un regime autorizzatorio (anche nella modulistica scaricabile dalla medesima pagina) in luogo della SCIA¹⁵, in entrambe le

⁷ [Cfr., ex ultimis, AS2101 Comune di Ponte Buggianese (PT) - Concessioni di posteggio fisso nei mercati della Regione Toscana, in Bollettino n. 34/2025; AS1720 Comune di Roma - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Bollettino n. 9/2021; AS1721 Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Bollettino n. 9/2021; AS1785 Comune di Latina - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Bollettino n. 36/2021; AS1730, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021. Anche rispetto all'ultima normativa di cui alla legge n. 214/2023 - e in particolare al possibile rinnovo delle concessioni per ulteriori dodici anni - l'Autorità ha avuto modo di rilevare che: "Nonostante la ratio pro-concorrenziale che dovrebbe ispirare lo strumento legislativo, il provvedimento contiene anche talune disposizioni che sollevano evidenti criticità per il buon funzionamento di alcuni mercati. Tra di esse, quelle più problematiche e che sono state anche oggetto di rilievo da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge, sono le misure concernenti il rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche. Con esse, infatti, si è prorogata, in vario modo, la validità delle concessioni in essere o scadute, differendo ingiustificatamente il ricorso alle gare pubbliche e, dunque, la contendibilità del mercato" (Relazione annuale sull'attività svolta del 31 marzo 2024).]

⁸ [Cfr. Corte di giustizia, 30 gennaio 2018, cause C - 360/15 e C - 31/16.]

⁹ [Cfr. art. 27, comma 2, l.r. n. 24/2015.]

¹⁰ [L'esercizio del commercio in forma itinerante viene invece correttamente subordinato al rilascio di una SCIA da parte del Comune in cui il richiedente intende avviare l'attività (cfr. art. 31, l.r. n. 24/2015).]

¹¹ [Cfr. CGUE, sentenze 20 aprile 2023, causa C-348/22 e 14 luglio 2016, causa C-458/14, Promoimpresa S.r.l.. In ambito nazionale, si v., ex multis, Corte costituzionale, sentenze nn. 210/2024, 176/2018 e 291/2012; nonché Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 19 novembre 2024, n. 9266 e Sez. VII, sentenza 19 ottobre 2023, n. 9104.]

¹² [Si v., tra i più recenti, gli interventi citati alla nota n. 7.]

¹³ [La sussistenza di un dovere di non applicazione da parte della P.A. rappresenta un approdo ormai consolidato nell'ambito della giurisprudenza sia europea che nazionale (cfr. CGUE, sentenza 22 giugno 1989, causa C-103/88, §§ 31-33); Consiglio di Stato, Ad. Plen., sentenze 9 novembre 2021, nn. 17 e 18; id., Sez. VII, sentenza 19 ottobre 2023 n. 9104; id., Sez. V, sentenza 19 novembre 2024, n. 9266).]

¹⁴ [Si v. le pagine dedicate "Vendita al dettaglio su aree pubbliche in forma itinerante" e "Vendita al dettaglio su aree pubbliche con posteggio".]

¹⁵ [La SCIA, come noto, ha sostituito ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, nell'ottica di semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche (cfr. art. 19 della legge n. 241/1990). La SCIA

pagine dedicate, le informazioni relative ai “Tempi” (n.d.r. del rilascio del provvedimento) appaiono poco chiare, laddove è previsto che “*Il servizio viene erogato entro i termini fissati dal bando di assegnazione di posteggi, ovvero entro 30 gg. dalla data di presentazione delle istanze negli altri casi (...)*”. In tal modo si confondono le due diverse modalità di accesso al commercio su aree pubbliche, indicando peraltro un termine (30 giorni) non previsto per la SCIA¹⁶.

Da ultimo, l’Autorità rileva che, dal sito istituzionale del Comune, risulta approvato il *Documento Strategico del Commercio*, previsto dall’articolo 12 della legge regionale Puglia n. 24/2015, quale strumento comunale di programmazione e incentivazione e che il Regolamento per il commercio sulle aree pubbliche, quale allegato al *Documento*, è in via di adozione¹⁷.

Nel menzionato *Documento* si afferma che “*la programmazione urbanistico-commerciale rientra a pieno titolo tra i motivi imperativi di interesse generale che la Direttiva [Servizi] ed il Decreto attuativo individuano quali deroghe alla soppressione delle autorizzazioni per l’esercizio delle attività*”¹⁸. In altre parole, l’Ente sembrerebbe ritenere che la programmazione urbanistico-commerciale rappresenti di per sé un motivo imperativo di interesse generale tale da consentire l’imposizione di regimi autorizzatori per l’esercizio di attività commerciali.

A tal proposito, l’Autorità reputa necessario precisare in via generale che gli atti di programmazione (sia commerciale che territoriale)¹⁹ che introducano eventuali regimi autorizzatori non devono essere fondati “*su ragioni meramente economiche e commerciali, che si pongano quale ostacolo o limitazione al libero esercizio dell’attività di impresa che non deve comunque svolgersi in contrasto con l’utilità sociale*”²⁰. Infatti, il rapporto tra i limiti imposti dagli atti di pianificazione e i principi in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi sanciti dalla Direttiva Servizi involge pur sempre un giudizio sulla proporzionalità delle limitazioni opposte dall’autorità comunale rispetto alle effettive esigenze di tutela dell’ambiente urbano o afferenti all’ordinato assetto del territorio²¹.

In conclusione, alla luce di quanto sopra esposto, l’Autorità auspica una modifica degli articoli 29 e 30 della legge regionale Puglia n. 24/2015 – nel senso di prevedere criteri di selezione equi, trasparenti e non discriminatori e stabilire che la durata sia proporzionata al valore della concessione e al recupero degli investimenti autorizzati – e invita altresì il Comune di Lecce ad espletare procedure ad evidenza pubblica per le eventuali concessioni di posteggio in scadenza, disapplicando le disposizioni regionali *de quibus*, nonché ad aggiornare e rendere trasparenti le modalità di accesso all’esercizio del commercio su area pubblica.

Si invitano, pertanto, le Amministrazioni in indirizzo a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

deve inoltre essere presentata al SUAP del Comune in cui il richiedente intende avviare l’attività, che deve essere indicato sul sito istituzionale di ciascuna Amministrazione (cfr. art. 19-bis, legge n. 241/1990). In tema di commercianti in forma itinerante non più sottoposti a un regime autorizzatorio si v. anche, ex multis, Corte costituzionale, sentenza n. 164/2019.]

¹⁶ [Detto termine appare verosimilmente riferirsi alla precedente DIA, citata nella pagina dedicata al commercio in forma itinerante. Lo stesso dicasi per la modulistica scaricabile dalle pagine indicate.]

¹⁷ [Risulta che l’attuale piano comunale per il commercio su aree pubbliche sia stato approvato con la DCC n. 24 del 30/05/2005.]

¹⁸ [Cfr. Allegato A, “Analisi del contesto territoriale e della rete di vendita”, p. 8.]

¹⁹ [Come affermato dal Consiglio di Stato, Sez. IV, nella sentenza 19 luglio 2021, n. 5394, “la connessione tra pianificazione commerciale e territoriale è ormai un dato acquisito al sistema (Corte cost., sentenza n. 176 del 2014), essendo le due materie preordinate a finalità diverse (tutela della concorrenza e corretto uso del territorio) ma tra loro interferenti (cfr. ex plurimis, Cons. Stato, sez. VI, n. 2928 del 2005).”]

²⁰ [Ex multis, Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 25 marzo 2024, n. 2815 (e giurisprudenza ivi citata).]

²¹ [Cfr. art. 11, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 59/2010 e art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 201/2011. In tale direzione, gli atti della programmazione territoriale sono stati ritenuti dalla giurisprudenza “non esenti dalle verifiche prescritte dalla direttiva servizi per il solo fatto di essere adottati nell’esercizio del potere di pianificazione urbanistica”, dovendosi verificare “se, in concreto, essi perseguano effettivamente finalità di tutela dell’ambiente urbano o siano, comunque, riconducibili all’obiettivo di dare ordine e razionalità all’assetto del territorio, oppure perseguano la regolazione autoritativa dell’offerta sul mercato dei servizi attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento delle imprese” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 28 aprile 2023, n. 4294).]