



Ufficio Legislativo e Affari Giuridici

Roma, 13 dicembre 2024

**Alle Organizzazioni Regionali
e provinciali CONFESERCENTI**

**In particolare, ai Responsabili territoriali
FIEPeT, FIESA, FEDERNOLEGGIO**

Loro sedi ed indirizzi

Prot. n. 4979.11/2023 GDA

Oggetto: Approvata la Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Nuove norme sulle concessioni per i dehors e moratoria - Tetto massimo anche per i buoni pasto del settore privato - Nuovo regime sanzionatorio per NCC - Portale per confronto polizze contro rischi catastrofali.

Il disegno di “**Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023**” (AS 1318) è stato definitivamente approvato ieri, 12 dicembre 2024. Se ne attende ora la pubblicazione in G.U..

Le disposizioni in esso contenute contengono norme di rilevante importanza per i pubblici esercizi, con riferimento alle **concessioni di suolo pubblico per i cosiddetti “dehors”** e ai **buoni pasto** (queste importanti altresì per le attività di vendita di prodotti alimentari).

Contengono, altresì, nuove disposizioni in materia di trasporto pubblico, che innovano il **regime sanzionatorio applicabile ai titolari di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente (NCC)**.

Nuovo regime per l'installazione dei dehors e relativa moratoria

L'art. 26 **delega il Governo** ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un **decreto legislativo per il riordino e il coordinamento delle disposizioni concernenti la concessione di spazi e aree pubblici di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata**.

La norma interviene nel solco della normativa emergenziale, la quale, originariamente, con l'art. 9-ter, comma 5, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, prevedeva, ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19, che la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei titolari di esercizi pubblici, di strutture amovibili, quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività, non fosse subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 e 146 del codice dei beni culturali (D. Lgs. n. 42/2004). Per la posa in opera delle strutture amovibili, inoltre, era disapplicato il limite temporale di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), del testo unico dell'edilizia (dPR 6 giugno 2001, n. 380), che esclude

l'assoggettamento a titolo abilitativo solo per 180 giorni le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità.

L'efficacia della norma è stata poi più volte prorogata, fino al 31 dicembre 2024.

Le disposizioni ora approvate con la “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023”, che nascono da una proposta di Confesercenti, vanno ben al di là dei contenuti della normativa previgente in materia.

Mentre quest'ultima prevedeva, per un periodo di tempo limitato (quello oggetto delle proroghe), la disapplicazione di alcune (non tutte) le norme relative alle autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali per consentire l'installazione da parte dei pubblici esercizi di *dehors* e simili manufatti su spazi pubblici di interesse culturale o paesaggistico, *lasciando comunque ai Comuni la discrezionalità di poter decidere se non autorizzare i predetti esercizi pubblici a continuare ad occupare spazi sui quali comunque la competenza (al di là delle autorizzazioni delle Soprintendenze ai beni culturali) rimane comunale* (e infatti in non poche città le Amministrazioni hanno deciso di ridurre le occupazioni concesse in deroga, ritenendole in contrasto con altri interessi pubblici), le norme della nuova “Legge sulla concorrenza” sottraggono tale discrezionalità ai Comuni.

Infatti, il quarto comma dell'art. 26 prevede che **le autorizzazioni e le concessioni per l'utilizzazione temporanea del suolo pubblico rilasciate in applicazione della normativa emergenziale e la cui efficacia è stata procrastinata fino al 31.12.2024 sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui alla delega e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2025.**

Ai Comuni, dunque, non è concesso deliberare revocando le concessioni rilasciate per i *dehors* in applicazione della menzionata normativa emergenziale poi prorogata, che rimarranno efficaci fino all'esercizio della delega, anche se non oltre il 31.12.2025.

Durante il periodo della moratoria, il Governo lavorerà all'adozione del **decreto legislativo di riforma della materia**, che dovrà essere approvato nel rispetto dei seguenti **principi e criteri direttivi**:

- a) **fermi restando la disciplina in materia di occupazione di suolo pubblico e l'obbligo di acquisizione del relativo titolo autorizzatorio (di competenza del Comune), non sono più richieste le autorizzazioni delle Soprintendenze previste dagli articoli 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Codice dei beni culturali per i *dehors* posti nelle pubbliche piazze, vie, strade e negli altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico, fatta eccezione per i luoghi strettamente prospicienti i siti archeologici o altri beni culturali immobili di interesse artistico, storico o archeologico eccezionale, definiti con le modalità che saranno previste dallo stesso decreto legislativo** (aree per le quali invece è prevista la previa autorizzazione delle Soprintendenze);

Nota: le autorizzazioni escluse riguardano:

- **art. 21:** autorizzazione delle Soprintendenze ai beni culturali all'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere;
- **art. 106, comma 2-bis:** autorizzazione delle Soprintendenze che subordina il rilascio della concessione da parte del Comune alla condizione che il conferimento garantisca la conservazione e la fruizione pubblica del bene e che sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo e che può dettare prescrizioni per la migliore conservazione del bene medesimo;
- **art. 146:** autorizzazione paesaggistica.

- b) introduzione dell'istituto del **silenzio assenso** nel rilascio delle autorizzazioni nelle aree per le quali è prevista la previa autorizzazione delle Sovrintendenze;
- c) individuazione dei **criteri finalizzati a valutare la compatibilità degli interventi sottoposti ad autorizzazione con la tutela dell'interesse culturale e paesaggistico** sulla base dei seguenti parametri di riferimento: mantenimento della fruibilità del patrimonio culturale; progettazione integrata con lo spazio circostante; decoro e omogeneità degli elementi di arredo; chiare delimitazione e perimetrazione degli elementi e delle strutture amovibili;
- d) previsione che il **diniego dell'autorizzazione** possa essere opposto **solo quando non sia possibile dettare specifiche prescrizioni di armonizzazione** che ne consentano la compatibilità;
- e) previsione, **per le aree in cui gli interventi sono sottoposti ad autorizzazione**, di **misure di semplificazione** delle procedure amministrative, che possono (addirittura) consentire di **prescindere dall'autorizzazione quando l'elemento o la struttura amovibile sia conforme ad accordi, protocolli, regolamenti o altre intese in materia di occupazione di suolo pubblico, elaborati dal Comune con le Sovrintendenze**;
- f) previsione di **procedure omogenee nell'intero territorio nazionale**, secondo principi di massima semplificazione dei procedimenti edilizi e di riduzione degli adempimenti;
- g) previsione di un **regime sanzionatorio adeguato** in caso di violazioni;
- h) previsione che **le disposizioni attuative dei criteri di cui sopra si applicano anche alle strutture amovibili che hanno fruito delle deroghe previste per il regime emergenziale poi prorogate** (di cui all'art. 9-ter, comma 5, del DL n. n. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020). **In tale caso l'istanza è presentata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo**;
- i) individuazione di criteri uniformi cui i Comuni devono adeguare i propri regolamenti, al fine di garantire sempre il passaggio dei mezzi di soccorso nonché di garantire zone adeguate per il passaggio dei pedoni e delle persone con limitata o impedita capacità motoria, nel caso di occupazione di marciapiedi.

Il decreto legislativo sarà adottato su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy e del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della giustizia, con il Ministro per la pubblica amministrazione, con il Ministro del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Disposizioni in materia di buoni pasto

Come è noto, l'**art. 131 del nuovo Codice dei contratti** pubblici (D. Lgs. n. 36/2023), disciplinando i criteri per l'assegnazione mediante gare di appalto del servizio sostitutivo di mensa aziendale da parte dei soggetti pubblici a mezzo di buoni pasto e per il tramite di esercizi convenzionati, stabilisce che l'affidamento dei servizi alle società emittitrici dei buoni pasto avvenga esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Inoltre, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti, tra cui (comma 5):

- a) il ribasso sul valore nominale del buono pasto;
- b) la rete degli esercizi da convenzionare, con specifica valorizzazione, in sede di attribuzione dei punti o dei pesi, delle caratteristiche qualitative che connotano il servizio sostitutivo di mensa offerto dalla rete di esercizi selezionata;
- c) **lo sconto incondizionato verso gli esercenti, in misura non superiore al 5 per cento del valore nominale del buono pasto. Tale sconto incondizionato remunera altresì ogni eventuale servizio aggiuntivo offerto agli esercenti**;
- d) i termini di pagamento agli esercizi convenzionati;
- e) il progetto tecnico.

L'apposizione del tetto massimo del 5% alle commissioni applicate sul valore nominale del buono pasto dalle società emittitrici agli esercizi pubblici e agli esercizi di vendita di prodotti alimentari convenzionati ha in parte alleviato la nota problematica delle elevatissime commissioni che comportavano per gli esercizi convenzionati gravose perdite.

Tuttavia, la norma, essendo applicabile ai buoni pasto del settore pubblico, lasciava fuori un segmento fondamentale del mercato, quello dei **datori di lavoro privati che forniscono il servizio sostitutivo di mensa mediante i buoni pasto.**

Alla soluzione del problema provvede ora la Legge annuale per il mercato e la concorrenza, la quale, all'art. 37, stabilisce che "Al fine di assicurare una regolamentazione omogenea e di garantire condizioni che promuovano lo sviluppo concorrenziale del mercato e il rispetto dei principi di parità di trattamento, ragionevolezza, equità e utilità sociale, **l'articolo 131, comma 5, lettera c), del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, si applica anche agli accordi, comunque denominati, che non rientrano nell'ambito di applicazione del predetto articolo, stipulati dalle imprese che emettono i buoni pasto, in forma cartacea o elettronica, e gli esercenti. Conseguentemente, gli accordi di cui al primo periodo prevedono, quale corrispettivo richiesto agli esercenti da parte delle imprese emittenti i buoni pasto, un importo, che remunera anche ogni eventuale servizio aggiuntivo offerto agli esercenti, non superiore al 5 per cento del valore nominale del buono pasto.**

La previsione comporta l'applicazione del tetto massimo del 5% anche per le commissioni applicate dalle società emittitrici nei confronti degli esercizi convenzionati per il settore privato.

Le clausole contrattuali contrarie alle disposizioni di cui sopra sono nulle e sono sostituite di diritto da quanto previsto dalla norma.

Tuttavia, **tali disposizioni si applicano:**

- a) **immediatamente, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, nei confronti degli esercenti (pubblici esercizi, esercizi commerciali di vendita di alimentari) **che alla medesima data non sono vincolati da alcun accordo con imprese emittenti;****
- b) **solo a decorrere dal 1° settembre 2025 anche agli accordi in essere alla data di entrata in vigore della legge.**

Per consentire l'equilibrato riallineamento delle pattuizioni contrattuali che legano l'impresa emittente ai committenti datori di lavoro:

- a) per i buoni pasto emessi entro il 1° settembre 2025 continuano ad applicarsi le condizioni concordate con gli esercenti prima della data di entrata in vigore della legge, in deroga alla lettera b) di cui sopra, comunque non oltre il 31 dicembre 2025;
- b) fatta salva la rinegoziazione, le imprese emittenti, a decorrere dal 1° settembre 2025, possono recedere dai contratti già conclusi con i committenti datori di lavoro, senza indennizzi od oneri, in deroga all'articolo 1671 del codice civile.

Disposizioni in materia di trasporto pubblico

Come è noto, il DL n. 35/2018, convertito in legge n. 12/2019, all'art. 10-bis, comma 3, prevede che **presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante.**

Le specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese devono registrarsi sono state individuate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti pubblicato nel sito internet del Ministero in data 4 luglio 2024.

Ora la Legge annuale per il mercato e la concorrenza prevede le **sanzioni applicabili relativamente agli obblighi di iscrizione al registro**.

In particolare, l'art. 25 stabilisce che, in caso di *mancata iscrizione nel registro*, ai soggetti che vi sono tenuti si applica la sanzione di cui all'articolo 11-bis, comma 1, lettera b), della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (due mesi di sospensione dal ruolo alla seconda inosservanza) e, in caso di *omessa presentazione dell'istanza di aggiornamento dei dati inseriti nel medesimo registro*, si applica la sanzione di cui all'articolo 11-bis, comma 1, lettera a), della medesima legge n. 21 del 1992 (un mese di sospensione dal ruolo alla prima inosservanza).

I Comuni accedono al registro al fine di verificare eventuali incongruenze dei dati ivi contenuti e procedono, in fase di prima applicazione del registro, alla ricognizione dei dati quantitativi relativi al numero delle licenze e delle autorizzazioni per ciascun Comune, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'esito della ricognizione dai medesimi effettuata. I comuni accedono al registro anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza per i quali si renda necessario l'accesso ai dati contenuti nel registro e comunicano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i dati relativi agli eventuali provvedimenti di revoca o sospensione dei titoli abilitativi per il trasporto pubblico non di linea adottati. L'accesso al registro, al fine di consultare i dati in esso contenuti, è altresì consentito alle regioni, alle province e alle città metropolitane.

Inoltre, l'art. 26 della Legge apporta **modificazioni al codice della strada**, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, **con riferimento all'articolo 85**.

Il **comma 4** dell'art. 85 è sostituito da una nuova norma, la quale prevede che, “fermo restando quanto previsto dall'articolo 11-bis della legge 15 gennaio 1992, n. 21, **chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso ovvero in assenza dell'autorizzazione di cui all'articolo 8 della legge n. 21 del 1992, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.812 a euro 7.249** e, se si tratta di autobus immatricolati a noleggio con conducente, da euro 1.998 a euro 7.993. **La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della confisca del veicolo e della sospensione della patente di guida da quattro a dodici mesi**, secondo le norme del titolo VI, capo I, sezione II. **Quando lo stesso soggetto è incorso, in un periodo di tre anni, nella violazione di cui al presente comma per almeno due volte, all'ultima di esse consegue la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente**. Le stesse sanzioni si applicano a coloro ai quali è stata sospesa o revocata l'autorizzazione”.

Il **comma 4-bis** è sostituito dai seguenti:

“**4-bis**. L'utilizzo di un veicolo di cui al comma 2 destinato a noleggio con conducente in violazione di alcuna delle disposizioni degli articoli 3 (*Servizio di noleggio con conducente*) e 11 (*Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente*) della legge 15 gennaio 1992, n. 21, è soggetto alle seguenti sanzioni:

- a) alla prima violazione, si applicano al titolare dell'autorizzazione la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 178 a euro 672, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della carta di circolazione per un periodo di un mese, secondo le norme del titolo VI, capo I, sezione II;
- b) alla seconda violazione commessa nell'arco di cinque anni relativa al medesimo veicolo, si applicano al titolare dell'autorizzazione la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 264 a euro 1.010, nonché la sanzione amministrativa accessoria della

sospensione della carta di circolazione per un periodo da uno a due mesi, secondo le norme del titolo VI, capo I, sezione II;

c) alla terza violazione commessa nell'arco di cinque anni relativa al medesimo veicolo, si applicano al titolare dell'autorizzazione la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 356 a euro 1.344, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a quattro mesi, secondo le norme del titolo VI, capo I, sezione II;

d) alle violazioni successive alla terza commesse nell'arco di cinque anni relative al medesimo veicolo, si applicano al titolare dell'autorizzazione la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 528 a euro 2.020, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della carta di circolazione per un periodo da quattro a otto mesi, secondo le norme del titolo VI, capo I, sezione II.

4-ter. Al di fuori delle ipotesi di cui ai commi 4 e 4-bis, l'utilizzo di un veicolo di cui al comma 2 destinato a noleggio con conducente in violazione delle condizioni di cui alla relativa autorizzazione è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 86 a euro 338”.

Le disposizioni modificative dell’art. 85 del CdS entrano in vigore decorsi sei mesi dalla data di pubblicazione del decreto del MIT sopra menzionato, quindi, vista la mancata previsione di pubblicazione in G.U. del decreto, che è stato pubblicato sul sito del MIT il 4 luglio 2024, il prossimo 4 gennaio 2025.

L’articolo 14, comma 5, primo periodo, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, è così modificato:

“Gli enti locali, al fine del decongestionamento del traffico e del disinquinamento ambientale, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, e dell'articolo 18, comma 3-bis, possono organizzare la rete dei trasporti di linea nelle aree urbane e suburbane «, *nonché nelle aree extraurbane a domanda debole ai sensi del comma 4,*» diversificando il servizio con l'utilizzazione di veicoli della categoria M1 di cui all'art. 47 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285”.

Il comma 4 stabilisce che “Per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole, al fine di garantire comunque il soddisfacimento delle esigenze di mobilità nei territori stessi, le regioni, sentiti gli enti locali interessati e le associazioni nazionali di categoria del settore del trasporto di persone, possono individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. Nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi predetti possono essere utilizzati veicoli adibiti ad uso proprio, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone”.

I mezzi della categoria M1 di cui all'art. 47 del CdS sono “*veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente*”.

Vigilanza sui contratti assicurativi a copertura dei danni da eventi catastrofici

L’art. 1, comma 101, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, come è noto, prevede che “le imprese con sede legale in Italia e le imprese aventi sede legale all'estero con una stabile organizzazione in Italia, tenute all'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 2188 del codice civile, sono tenute a stipulare, entro il 31 dicembre 2024 (**ora, dopo l'approvazione del “decreto milleproroghe, 31 marzo 2025**), contratti assicurativi a copertura dei danni ai beni di cui all'articolo 2424, primo comma, sezione Attivo, voce B-II, numeri 1), 2) e 3), del codice civile

direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici verificatisi sul territorio nazionale. Per eventi da assicurare di cui al primo periodo si intendono i sismi, le alluvioni, le frane, le inondazioni e le esondazioni”.

L’art. 22 della “Legge concorrenza” prevede una **norma relativa alla vigilanza sui contratti assicurativi a copertura dei danni alle imprese cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici**.

Detta disposizione aggiunge all’art. 1 della legge n. 213/23, dopo il comma 105, un comma 105-bis, ai sensi del quale, al fine di favorire una scelta consapevole e informata da parte delle imprese soggette all’obbligo di cui al comma 101, **l’IVASS gestisce**, anche attraverso la piattaforma informatica già disponibile per la comparazione delle offerte di contratti di assicurazione per la responsabilità civile connessa alla circolazione degli autoveicoli, **un portale informatico che consente di comparare in modo trasparente i contratti assicurativi offerti dalle imprese di assicurazione**. Ciascuna impresa di assicurazione immette nel portale il contratto assicurativo, conforme alle prescrizioni di cui ai commi da 101 a 107, indicando le condizioni generali, l’estensione delle coperture e le eventuali esclusioni e limitazioni. Con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, su proposta dell’IVASS, saranno stabilite le disposizioni attuative.

Cordiali saluti,

Giuseppe Dell’Aquila

