

## LIBRO VERDE SULL'ABUSIVISMO COMMERCIALE E SU AREE PUBBLICHE NELLA PROVINCIA DI RAVENNA

*"Fare una legge e non applicarla è come legittimare ciò che si vuol proibire"*

Card. Richelieu

*"Volete prevenire i delitti? Fate che le leggi siano chiare, semplici, e che tutta la forza della nazione sia condensata a difenderle, e nessuna parte di essa sia impiegata a distruggerle."*

Cesare Beccaria, "Dei delitti e delle pene", 1764

**L'abusivismo è una piaga non solo dal punto di vista dell'evasione fiscale, dell'elusione della legalità e della sicurezza per il consumatore** ma, specialmente in tempi di crisi dei consumi, è il **peggior strumento di concorrenza sleale**, che mina profondamente la sussistenza delle imprese oneste e legali, aumentandone la mortalità e disgregando il tessuto imprenditoriale e sociale. Oltre al mancato gettito fiscale delle attività abusive e para-abusive – si stimano **oltre 12 miliardi di mancati introiti dalla tassazione** di questi soggetti presi in forma aggregata – vanno considerati i danni creati alle imprese sane, non più in grado di reggere la concorrenza delle zone nere e grigie, spesso non distinte o percepite dal consumatore, improntato a scegliere l'economicità a scapito della sicurezza e della legalità.

Accanto a un comparto completamente abusivo e talvolta intrecciato con la criminalità organizzata, che va **dal commercio non autorizzato su area pubblica alla contraffazione, dalla vendita illegale di beni e servizi sui litorali alle somministrazioni alimentari senza alcun titolo**, esiste un ulteriore aspetto, in costante ascesa anche grazie all'ambiguità, se non alla compiacenza, delle norme, legata ai regimi agevolati, con **soggetti non imprenditoriali ma che di fatto svolgono attività del tutto analoghe senza nessuno obbligo fiscale e di rendicontazione**, senza essere soggette ad alcun tipo di controllo o adempimento anche riguardante la sicurezza, l'igiene e la provenienza dei prodotti: **hobbisti, riusisti, svuotacantine, operatori dell'ingegno, farmer market, home restaurant, certe sagre e fiere, sono per molti diventati mestieri a tutti gli effetti**, esentasse, senza scrupoli nei confronti degli esercenti ma anche senza alcuna responsabilità nei confronti dei consumatori. L'abusivismo è parte importante del più complesso fenomeno dell'illegalità nel territorio.

## LA CONSISTENZA DEL COMMERCIO SU AREA PUBBLICA NELLA PROVINCIA DI RAVENNA

**30% del commercio al  
dettaglio nella Provincia**

**1100 imprese registrate  
per una media giornaliera di  
350 posteggi nei mercati**

Sono **1123 le imprese di commercio ambulante su area pubblica iscritte al Registro Imprese della CCIAA della Provincia di Ravenna al 31 agosto** (e ancora in crescita, come nel commercio di autoveicoli?), un terzo dell'intero commercio al dettaglio. Di queste **circa 200 sono alimentari**, e costituiscono quasi il **40% dell'intero comparto del commercio alimentare al dettaglio** (esclusa la distribuzione non specializzata e la media-grande distribuzione)

<i>Attività alimentari ambulanti</i>	<i>Attività alimentari in sede fissa</i>	<i>% attività ambulanti sul totale</i>
206	323	Circa 40%
<i>Attività del tessile, casalinghi, fiori e chincaglieria ambulanti</i>	<i>Attività del tessile, casalinghi, fiori e chincaglieria su sede fissa</i>	<i>% attività ambulanti sul totale</i>
Circa 900	Circa 900	50%

Il dato è rappresentativo della grande importanza che il settore alimentare ha tradizionalmente nei mercati, ed è realistico considerando i requisiti e gli adempimenti specifici riguardanti l'igiene e la sanità pubblica.

Riguardo al **comparto extralimentare**, in particolare del tessile, casalinghi, fiori e chincaglieria il commercio ambulante vede **registrate circa 900 imprese**, all'incirca lo stesso numero di imprese che operano su area fissa nei medesimi settori merceologici.

Occorre però considerare che mentre queste ultime si spalmano sull'intero territorio provinciale, il commercio ambulante insiste su un numero limitato di posteggi giornalieri, che ha il suo picco il mercoledì con il contemporaneo svolgimento dei mercati di Ravenna e Lugo (in tutto circa 700) ma che solitamente viaggia intorno ai 300-400 posteggi giornalieri con giornate, come il lunedì e la domenica, decisamente più ridimensionate (intorno ai 100 posteggi).

Pur considerando la naturale osmosi con i mercati delle province limitrofe (ma anche, analogamente, il processo inverso), **il numero delle imprese operanti nel settore risulta sovradimensionato** rispetto ai posteggi effettivamente occupabili.

## LE SCAPPATOIE DEL COMMERCIO SU AREA PUBBLICA

L'ambulante è la forma primigena di commercio, rappresenta la storia e la tradizione mercatale italiana, è l'essenza più antica del commercio stesso.

**Avviare un'attività ambulante è anche molto semplice e immediato dal punto di vista burocratico**, in particolare per il settore merceologico non alimentare. Oltre all'iscrizione al Registro Imprese, per ottenere un'autorizzazione per l'esercizio del commercio in forma itinerante è sufficiente una richiesta in marca da bollo. Non è nemmeno necessario che l'iscrizione sia contestuale alla richiesta di autorizzazione, e **per i primi sei mesi non si è nemmeno sottoposti alle verifiche sulla regolarità contributiva**, in attesa dei primi versamenti INPS e INAIL.

È quindi la forma di lavoro autonomo che richiede, sulla carta, gli investimenti più contenuti, perché oltre al titolo autorizzativo non è ovviamente necessario un locale fisico dove avviare l'attività; **si presta quindi facilmente a essere strumentalizzato per altri fini**, specialmente se si considera la forte componente extracomunitaria all'interno degli operatori su area pubblica: **l'attività di lavoro autonomo permette infatti l'ottenimento e il rinnovo del permesso di soggiorno**, sia per il titolare sia per gli eventuali dipendenti/collaboratori nell'attività.

Numerose sono le **attività avviate e poi scomparse nel nulla** senza rinnovo del diritto annuale e il pagamento dei contributi, anche perché spesso i controlli sulla regolarità contributiva interessano solo un campione di operatori, e comunque non riescono, vista la mole di imprese, ad essere tempestivi e capillari.

La presenza di numerose attività abusive su area pubblica (dalla nostra esperienza) inibisce e limita la stessa continuità delle aziende costituite da quei cittadini extracomunitari che hanno scelto la legalità.

## LA GIUNGLA SU AREE PUBBLICHE: UN QUADRO NORMATIVO PROBLEMATICO

Parlando di attività economiche su area pubblica sarebbe naturale pensare a un unico e univoco trattamento normativo: purtroppo **nel corso degli anni la legislazione si è espressa creando una caotica disparità**, con **obblighi e adempimenti molto diversi per categorie di fatto svolgenti la stessa attività**.

Già la legge 114/'98, la cosiddetta legge Bersani, incorporava le "opere dell'ingegno" dalla normativa sul commercio, creando, nella sua vaghezza, **un regime agevolato per vere e proprie attività artigianali sottratte a qualsiasi adempimento fiscale**: se è facile riconoscere nell'opera di un artista "classico" un'opera dell'ingegno, che dire delle produzioni artigianali, che pure opere dell'ingegno sono, quando sono serializzate e assumo proporzioni lavorative? Dove sta il

discrimine fra un artigiano imprenditore e un artigiano artista? Interrogativi doverosi ma che nel corso degli anni non hanno trovato, a livello legislativo, maggior chiarezza.

Nel 2013, dopo anni di denunce da parte delle Associazioni di Categoria, la Regione Emilia-Romagna finalmente è intervenuta per normare la situazione di fatto che vedeva migliaia di persone in tutto il territorio regionale esercitare il commercio su aree pubbliche senza titolo, gli hobbisti. Da tempo era chiaro che moltissimi non erano più "*svuotacantine*" occasionali, ma che svolgevano **vere e proprie attività di commercio di cose usate** (o acquistate in nero e poi spacciate come usate), **con circuiti paralleli alle imprese autorizzate**.

La Regione prevede un contingentamento sia quantitativo sia economico a queste attività, ma non passò nemmeno il tempo necessario affinché i Comuni si adeguassero che **una nuova delibera intervenne ad escludere dalla portata della norma tutto il circuito del riuso, vanificando in gran parte le nuove regole**.

All'oggi qualsiasi oggetto "*altrimenti destinato alla distruzione*" può essere commerciato su area pubblica senza titoli autorizzatori, senza obbligo di ricevuta fiscale, senza garanzie sulla provenienza e salubrità della merce. **C'è chi, passando da un mercatino all'altro, ne ha fatto una professione**: più avanti scenderemo nel dettaglio.

Da ultimi **i mercati dei produttori agricoli**, che si stanno diffondendo ovunque forti dei trend sociali che guardano a un giusto riavvicinamento alla terra e alla filiera corta. **Ma quale trasparenza, quale certezza nella filiera?** La legge consente all'agricoltore di esercitare la vendita diretta di qualsiasi prodotto ortofrutticolo, senza rendicontazioni, purché le proprie produzioni siano presenti in maniera preponderante. Ciò significa che **il 49% di un banco di un produttore può contenere prodotti acquistati nei mercati all'ingrosso**, e spacciato come produzione del fondo, alla faccia del consumatore, che pensa di acquistare a chilometro zero!

Alcuni comuni, come quello di Ravenna, hanno previsto, nei mercati contadini istituiti, regolamenti rigidi che impongono **unicamente la vendita dei prodotti del fondo agricolo**. Ma chi controlla? Perché creare percorsi paralleli quando già nei mercati sono previsti posteggi riservati esclusivamente ai produttori? In mancanza di norme chiare e precise queste manifestazioni rischiano di diventare ulteriori percorsi para-abusivi e di incertezza per il consumatore.

## LE AREE PUBBLICHE OCCUPATE DALL'ABUSIVISMO

**1-2 AL GIORNO** gli eventi  
para-abusivi nel periodo estivo

**OLTRE 1100** hobbisti  
censiti nell'Unione dei  
Comuni della Bassa

Nel litorale ravennate nella stagione estiva ogni località balneare si svolgono fino a 3 mercatini non chiaramente specificati ogni settimana, **praticamente ogni sera si contano uno o due eventi di questo tipo**, senza contare le feste paesane e le sagre organizzate ogni stagione.

Pro Loco e Comitati Cittadini, colpiti dalla contrazioni dei finanziamenti pubblici, si gettano su questi eventi per autofinanziarsi.

Mentre l'organizzazione di un mercato richiede procedure complesse e tempistiche lunghe queste manifestazioni, autorizzate al limite della legalità ai sensi della normativa regionale sulle manifestazioni fieristiche (pur senza un progetto riconoscibile di promozione) vengono spesso affidate a organizzatori terzi, col risultato di **non sapere bene quale soggetto stia in quel momento occupando il suolo che appartiene all'intera collettività**. Il più delle volte un'autodichiarazione solleva da ogni responsabilità gli organizzatori e, nell'assenza dei controlli, **l'abusivismo è dilagante**.

La legge regionale prevede **che i mercatini degli hobbisti siano frutto di una programmazione**, ma **solo una parte dei comuni li ha regolamentati** e spesso vengono autorizzati volta per volta rendendo impossibile un monitoraggio a monte.

Eventi di questo tipo contano **decine di banchi** (solitamente dai 20 ai 50, in certe manifestazioni oltre cento) ma nel Comune di Ravenna sono stati rilasciati meno di dieci tesserini, i quali richiedono il pagamento di 200 euro e la possibilità di svolgere 10 manifestazioni. L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha invece censito 1109 soggetti hobbisti in 15 eventi ma la stima empirica è decisamente superiore. Nel faentino si stimano almeno 200-300 hobbisti.

## FIERE E SAGRE FUORI CONTROLLO

**5800** eventi di  
somministrazione  
temporanea in Regione

**57** giornate all'anno in ogni  
comune per eventi di  
somministrazione temporanea

Gran rilevanza nel nostro territorio hanno anche **le manifestazioni di somministrazione temporanea** che, sebbene non ascrivibili come abusive, rientrano a pieno titolo nel circuito dei regimi agevolati, **con adempimenti e obblighi molto limitati rispetto alle regolari imprese che effettuano somministrazione**, e controlli il più delle volte assenti proprio in forza della loro temporaneità.

In Regione si stimano circa 5800 gli eventi in cui, grazie alla SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), si effettua la somministrazione di cibi e bevande mediante attività in forma temporanea. **Si parla di quasi 20000 le giornate legate a tali manifestazioni.** Questo significa che in ogni comune in media vi sono 57 giornate ogni anno legate ad eventi quali feste, sagre, fiere.

**Queste manifestazioni sono fortemente aumentate nel tempo**, non più necessariamente legate alla tradizione produttiva e alla conseguente promozione e valorizzazione del territorio e delle sue eccellenze, ma **spesso per far fronte a esigenze di autofinanziamento locale proprio in forza del blando regime normativo cui sono sottoposte.**

Oltre alla concorrenza sleale, occorre evidenziare, stante anche il vasto pubblico che aggregano e a cui somministrano, tutte **le implicazioni legate all'igiene pubblica, alla sicurezza degli impianti (GPL utilizzato per le cucine in primis), alla rendicontazione fiscale.**

## UN ABUSIVISMO ITINERANTE DIFFUSO E MULTIFORME

Sull'esercizio del commercio ambulante in forma itinerante servendosi di un automezzo, va rilevato che questa attività è stata ovunque ampiamente circoscritta e limitata e, nella sua forma legale (ovvero svolto in aree non interdette), rappresenta ormai un aspetto marginale.

**Diverse però sono le attività abusive, specialmente di ortofrutta, fiori e piante, vasi, giocattoli, pelouche, ecc. esercitanti l'itinerantato con furgonati all'interno delle aree urbane**, spesso continuativamente e nei medesimi posti, e **la sosta di auto negozi alimentari** nelle zone dove si

concentrano consistenti flussi di lavoratori, come **in area portuale e nei pressi delle aree industriali** (in questi ultimi casi si prefigurano anche problematiche di igiene pubblica).

Ma **la vendita abusiva itinerante** è svolta principalmente a piedi, **quotidianamente**, nelle strade e piazze del centro: cronica è ormai **la tentata vendita di fiori**, sia di giorno che di sera nei ristoranti e nei centri naturali, e la presenza di soggetti nei parcheggi, che si propongono vuoi come **parcheggiatori abusivi**, vuoi con vendite di ogni genere, dai libri ai fazzoletti, alla gestione e scambio dei biglietti, così come **negli incroci più trafficati brilla negativamente lo sfruttamento della persone**, minori e diversamente abili compresi, **costrette all'accattonaggio e alla pulizia dei vetri**.

## L'ABUSIVISMO SUL LITORALE: SPIAGGE TRASFORMATE IN MERCATI ILLEGALI

**3000** abusivi sul litorale  
romagnolo ogni estate

**UN QUINTO** dei prodotti  
posti in vendita è contraffatta

Nel periodo estivo si riversano sulla costa romagnola circa 3000 soggetti, prevalentemente extracomunitari, che praticano il commercio abusivo sui litorali, sia in forma fissa che itinerante, creando disturbo ai turisti.

**I prodotti posti in vendita coprono ormai tutte le tipologie merceologiche, e la contraffazione è una parte significativa delle merce posta in vendita**, spesso in veri e propri banchi allestiti abusivamente sulle spiagge. Da nostri rilievi **circa un quinto della tentata vendita riguarda prodotti contraffatti**, che oltre al circuito d'illegalità da cui provengono costituiscono un grave pregiudizio per la salute e la qualità delle materie.

A questi si aggiungono soggetti itineranti che propongono servizi abusivi, come massaggiatori, tatuatori, trecciatori, con le ambigue implicazioni igieniche che ne derivano.

Le presenze suindicate hanno caratteristiche eterogenee: una parte batte la costa ormai da anni, una parte si rinnova, una parte si aggiunge in certi mesi in concomitanza con altri eventi (per esempio la chiusura per ferie delle aziende durante agosto), una parte è chiamata dai famigliari e dai parenti.

**Il fenomeno ormai ha caratteristiche organizzate, con una divisione dei ruoli precisa** sia per monitorare e minimizzare gli interventi delle forze dell'ordine (pali e sentinelle che si coordinano tramite il telefono cellulare) sia per la gestione pratica del quotidiano (veri e propri catering

organizzati durante l'orario dei pasti, turnazione oraria fra gli abusivi per assicurare una presenza costante).

**Il fenomeno si è talmente insediato, permeato e sofisticato da registrare persone che propongono vendite da catalogo**, raccogliendo le prenotazioni e consegnando la merce in luoghi e orari pattuiti, o addirittura tramite offerte su cellulare e smartphone da fare visionare alla clientela.

## LE AZIONI DI CONTRASTO

Come già osservato a fronte del crescere dei fenomeni di attività illecite in quasi tutti i settori economici, e non solo come effetto della lunga crisi economica, **le iniziative dell'Associazione sono state continue e anche di rilievo innovativo**, compresa la decisione di inviare un consistente elenco di segnalazioni alle Autorità di numerose attività da sottoporre a controllo.

Segnalazioni ricevute da aziende associate e vagliate, addirittura in rete o sulla stampa, dall'Associazione. **Segnalazioni in qualche caso emblematiche ed esemplificative del diffondersi delle attività illecite nel commercio, nel turismo, nell'artigianato e nei servizi.**

Anche nel nostro territorio diventa necessario intensificare l'incrocio tra le varie banche dati per monitorare a fondo i fenomeni illegali e per le azioni di contrasto.

Al tempo stesso diverse **autorità locali, come la stessa Prefettura**, anche per la funzione di coordinamento delle Forze dell'Ordine (comunque attente e presenti sul fenomeno, oltre che collaborative), **hanno attivato alcune importanti risposte**: di lavoro e di confronto come di azioni mirate contro i fenomeni segnalati.

**Si segnalano in particolare il tavolo e i protocolli sottoscritti** su iniziativa del Prefetto, quello aperto a Ravenna con il coordinamento della locale Polizia Municipale, le iniziative messe in atto dall'Unione dei Comuni della Bassa Romagna. Ma anche i rapporti e le segnalazioni dirette intraprese con le Forze di Polizia come con la Camera di Commercio. Ma il tema è tale come entità, diffusione e coinvolgimento da meritare una presa in carico a 360° dal centro alla periferia, con rilievo prioritario e con strumenti adeguati e con la necessaria volontà politica e operativa.

Ravenna, 27 ottobre 2015



---

**Confesercenti della Provincia di Ravenna**  
Piazza Bernini 7 – 48124 Ravenna  
Tel. 0544 292711 – [provinciale.ravenna@sicot.it](mailto:provinciale.ravenna@sicot.it)