



## **Audizione ANCI**

**presso la X Commissione Attività produttive, Commercio e Turismo della  
Camera**

***sul rilancio del commercio alla luce della crisi causata dall'emergenza  
epidemiologica***

### **Sommario**

Le ripercussioni della crisi sulle attività produttive .....	2
Proposte di supporto immediato ai settori del commercio e della ristorazione .....	3
Proposte di medio e lungo periodo per il supporto e il rilancio del turismo, del commercio al dettaglio e dell'artigianato .....	4

Anche nella gestione degli effetti della pandemia gli enti locali hanno rappresentato il livello di governo più direttamente coinvolto nel supporto ai cittadini e alle attività economiche. Per supportare al meglio questo ruolo, appare necessario un ripensamento strutturale del modello di gestione e sviluppo locale: i Comuni, come è stato evidente in questa fase emergenziale, sono sicuramente i collettori di esigenze diverse e nuovi bisogni, ma sono anche in grado di essere i principali soggetti attuatori di una nuova visione nazionale ed europea. La capacità di essere il soggetto prioritariamente riconosciuto dai cittadini rappresenta un notevole valore aggiunto e dal quale si deve ripartire: nella definizione della strategia di rilancio del Paese finalizzata a superare l'emergenza socio-economica generata dalla pandemia, pertanto, sarà necessario puntare e valorizzare il ruolo strategico che le città e i Comuni possono e devono giocare nella definizione dei nuovi bisogni sociali, nel rilancio economico dei sistemi produttivi locali e nella ripartenza complessiva del Sistema Paese.

## Le ripercussioni della crisi sulle attività produttive

Le misure restrittive adottate da marzo 2020 hanno generato enormi ripercussioni socio-economiche, generando una crisi i cui effetti sono drammatici e ancora non del tutto emersi: se a settembre l'ISTAT stimava una diminuzione del PIL di -8,1% su base annua (previsione già rivista al rialzo dopo la ripresa registrata nel terzo trimestre 2020), le nuove misure adottate nei DPCM di ottobre per contrastare la seconda ondata della pandemia porteranno credibilmente a superare il 10% di diminuzione del PIL.

La peculiarità di questo **secondo ciclo di contrazione economica risiede nel fatto che, almeno per ora, esso è a quasi esclusivo carico di pochi settori produttivi: ristorazione, commercio, turismo e cultura**. Già durante il lockdown di primavera, Unioncamere stimava oltre 400.000 occupati in meno nell'industria e nei servizi, con un'incidenza maggiore di questo secondo comparto. Guardando al **commercio – settore che, visto dall'ottica comunale, ha una rilevanza non solo economica ma strettamente connessa alla dimensione sociale ed urbanistica delle città** – l'ISTAT ha calcolato che, dopo il picco di calo di aprile 2020, che ha visto una diminuzione delle vendite al dettaglio del 26,3% in valore e del 28,1% in volume, nel trimestre giugno-agosto 2020 c'è stata una significativa ripresa, con un aumento del 22,8% in valore e del 22,4% in volume rispetto al trimestre precedente. Questa **ripresa rischia oggi di venire vanificata con il progressivo acuirsi delle misure di contrasto alla diffusione dei contagi**.

Ne consegue un elevato rischio di chiusura per quasi 270 mila imprese del commercio al dettaglio non alimentare, dell'ingrosso e dei servizi, pari a circa il 10% del totale (dati Confcommercio). Fra i settori più colpiti: il commercio su aree pubbliche, i negozi di abbigliamento, gli alberghi, i bar, i ristoranti e le imprese legate alle attività di intrattenimento e alla cura della persona.

Sono tutti, senza eccezioni, settori che costituiscono il cuore della vita delle nostre città e dei nostri Comuni, caratterizzando la vita stessa dei centri cittadini. Di conseguenza, **le amministrazioni comunali sono direttamente interessate – e vanno per questo coinvolte da subito – dalla definizione delle politiche di supporto** che sono state e verranno messe in campo per gli operatori economici più duramente colpiti dalle chiusure. **Molte di queste misure, infatti, riguardano l'esenzione da canoni e tributi di**

**competenza comunale che, se non adeguatamente stimate e calibrate rispetto ai vari contesti, rischiano di mettere in grande crisi i bilanci degli enti**, creando ulteriori sofferenze causate da una conseguente ridotta possibilità di erogare servizi.

## Proposte di supporto immediato ai settori del commercio e della ristorazione

Concentrandosi sull'oggetto dell'audizione, si riportano in sintesi le misure di maggiore interesse comunale che, a parere dell'ANCI, vanno previste a supporto dei settori del commercio e della ristorazione:

- Relativamente alla fase di conversione in Legge del DL n. 137 del 28 ottobre 2020:
  - o **individuare il reale orizzonte temporale di vigenza delle misure di esenzione ivi previste, in primis quella relativa all'IMU**, per verificare l'eventuale necessità di prorogarle almeno per la prima metà del 2021
  - o **inserire, fra le attività beneficiarie dei contributi, le attività artigianali quali pizzerie, rosticcerie, pasticcerie e gelaterie**, attualmente escluse, nonché le imprese del settore delle mense e della ristorazione collettiva, per i quali finora non sono ancora stati previsti ristori, inserendo i relativi codici ATECO
- va **prorogata**, rispetto all'attuale scadenza del 30 giugno 2021, la **possibilità di concedere aiuti alle imprese in difficoltà anche da parte dei Comuni**
- per gli esercizi di somministrazione e per le imprese operanti nel settore del commercio su aree pubbliche **va prevista per tutto il 2021, individuando il corrispettivo ristoro ai Comuni per le minori entrate, l'esenzione dal versamento di TOSAP e COSAP**
- **vanno ristorati i Comuni anche per le perdite di gettito dovute ad autonome determinazioni degli enti locali soprattutto nei casi in cui non è stato definito alcuno schema nazionale di agevolazione**. È il caso della **Tari**, sulla quale è evidente l'esigenza di una congrua riduzione del prelievo gravante sulle attività economiche più colpite dalla crisi (in particolare quelle sottoposte a chiusura obbligatoria), sulla base di interventi che sono di fatto demandati ai Comuni. Un caso analogo riguarda **l'imposta di pubblicità**, nel cui ambito, a fronte delle rilevanti riduzioni della pubblicità su strada, le quote fisse dovute per le concessioni di impianti non sono state ridotte per norma nazionale e possono dar luogo ad un ben giustificato intervento locale, almeno per la seconda parte del 2020. Più in generale, appare necessario che le riduzioni ragionevolmente connesse alle condizioni di crisi indotte dall'emergenza siano pienamente riconosciute
- allo stesso modo, per gli esercizi di somministrazione va garantita **per tutto il 2021 la possibilità di mantenere l'ampliamento delle aree di occupazione dei dehors**
- va prevista la possibilità di derogare al limite orario delle 18 per la chiusura di bar e ristoranti siti nei Comuni montani, fatte salve situazioni con indice di trasmissibilità elevato

- relativamente alle misure di contenimento oggetto dei più recenti provvedimenti governativi, **va considerata la chiusura domenicale e nei festivi, oltre che dei centri commerciali, anche delle grandi e medie strutture di vendita non alimentari**, che in molti casi costituiscono anch'esse luoghi di assembramento dove è difficile mantenere il distanziamento sociale
- va costruito un intervento normativo sul tema degli **affitti per gli immobili utilizzati ad uso produttivo e commerciale** che possa consentire, anche favorendo rinegoziazioni o stralci consensuali dei contratti, il ristoro sia per gli affittuari che per i proprietari degli immobili. Nel caso l'immobile sia di proprietà pubblica, si può immaginare di prevedere un'esenzione parziale dell'affitto con contestuale misura di ristoro per l'ente proprietario
- vanno **attivati al più presto, tramite l'emanazione dello specifico decreto di riparto da parte del Ministro dell'Interno, i contributi per la riapertura e l'ampliamento degli esercizi commerciali previsti dall'art. 30-ter del DL 30 aprile 2019, n. 34 (Decreto crescita)**, ampliando contestualmente la dotazione del fondo per allargare la platea dei beneficiari anche ai Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti
- relativamente al **"Decreto Fraccaro"**, che prevede 210 milioni di euro ai piccoli Comuni poveri commercialmente per "azioni di sostegno economico in favore di piccole e micro imprese, anche al fine di contenere l'impatto dell'epidemia da covid19", alla luce del fatto che **non è stato ancora pubblicato il decreto di riparto per permettere effettivamente ai Comuni di mettere i fondi a bilancio**, si chiede di **prevedere la possibilità per i Comuni di spendere i fondi 2020 anche nel 2021**. Infatti, questo stanziamento dovrebbe essere distribuito tramite bando pubblico e preferibilmente dovrebbero prevedere una compartecipazione all'investimento di un'attività privata. Le tempistiche sono molto ridotte, quindi si richiede di prevedere anche la possibilità di utilizzarli l'anno venturo, essendo un fondo triennale. Altrimenti si rischia di creare grosse difficoltà e problemi ai Comuni nella gestione finanziaria e nell'erogazione del fondo

## Proposte di medio e lungo periodo per il supporto e il rilancio del turismo, del commercio al dettaglio e dell'artigianato

Alla luce del contesto citato in apertura, senza una strategia organica e accompagnata da risorse e progettualità adeguate molte componenti del mondo delle micro, piccole e medie imprese del commercio al dettaglio, dell'artigianato, del turismo, dell'agricoltura, della pesca - già investite da un profondo processo di mutamento generato dalla grande distribuzione prima e dal commercio on line dopo, ma tutt'ora presidio sociale ed economico decisivo in molte realtà locali - rischiano di scomparire travolte dall'emergenza sanitaria.

Oltre alle misure già messe in campo per dare alle piccole realtà produttive l'ossigeno per resistere al periodo di chiusura forzata e di ripartenza con le regole di distanziamento sociale - di cui l'ANCI apprezza l'impostazione ma chiede, come riportato sopra, il potenziamento - **vanno messi in campo interventi che, sul medio e lungo periodo,**

**guardino a queste realtà come svolgenti una funzione sociale fondamentale**, prevedendo azioni e strumenti diversificati in base alla tipologia e alla dimensione comunale.

Sul fronte del **commercio e dell'artigianato**, i mesi del *lockdown* e quelli successivi hanno fatto emergere alcune evidenze che, anche se ancora devono essere supportate da indagini specifiche, possono costituire le basi per impostare i prossimi interventi di supporto allo sviluppo locale. In questa sede se ne citano tre, che si ritengono fra le più impattanti sulle competenze degli enti locali. La prima riguarda la **rinnovata centralità**, quasi una riscoperta, **del commercio di vicinato**, che in questi mesi ha costituito un presidio fondamentale – soprattutto per le fasce più deboli della popolazione - per l'approvvigionamento dei beni di prima necessità, e che in molti casi ha agito in sinergia con il volontariato e i servizi sociali comunali. La seconda si riferisce alla **crescita impetuosa dell'e-commerce** - +31,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente nel trimestre marzo-maggio 2020 secondo l'ISTAT, con un giro di affari pari a 1.937 milioni di euro in valore assoluto - con il quale hanno preso dimestichezza tanti cittadini che finora non si erano mai cimentati con questa modalità di acquisto. La terza riguarda infine l'urgenza di **procedere a semplificazioni amministrative** che possano liberare ed efficientare risorse sia per le aziende che per gli enti.

Va inoltre previsto un **intervento specifico sul sistema fieristico**, uno dei settori maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia. Come è noto esiste uno **strettissimo legame fra il ruolo svolto dal sistema fieristico e i Comuni**, che attiene non solo alla posizione nella compagine sociale, ma più in generale alle politiche di sviluppo economico dei territori di cui i sindaci sono attori principali. L'industria fieristica ha subito un blocco totale di attività da marzo ad agosto, ma certamente non si registra una significativa ripresa delle attività e la prospettiva per il 2021 risulta ancora fortemente critica alla luce della situazione di incertezza dal punto di vista pandemico. I dati ci dicono che per il 2020 si chiuderà con un calo del fatturato che va dal 70% o 80% e che per il 2021 la previsione è molto critica. A fronte di una situazione così drammatica, **il sostegno messo in campo dal Governo e dal Parlamento non appare risolutivo, limitandosi a tamponare gli effetti diretti sul piano occupazionale** con la Cassa integrazione in deroga, certamente di grande importanza, o prevedendo poche risorse a fondo perduto. Riteniamo, pertanto, che sia necessario valutare un piano di interventi che consenta al sistema fieristico nazionale di superare questa fase e guardare avanti, consapevoli tutti della funzione strategica e rilevante per l'economia dei territori, lo sviluppo del Paese e la competizione a livello internazionale. Sulla base di ciò, Vi chiediamo di avviare un confronto con i Comuni e tutte le istituzioni e soggetti interessati.

Tutte le dinamiche sopra descritte hanno ripercussioni dirette e immediate sulle città: sulla loro impronta urbanistica, sulla mobilità, sui servizi pubblici locali in generale. Per questo, l'ANCI ritiene necessario che:

- **gli interventi di rilancio debbano vedere il Comune quale attore protagonista che, in ottica di sistema, collabori con le realtà produttive per mettere in campo interventi di innovazione** che sappiamo tradurre nelle singole realtà locali le traiettorie evolutive generali;
- si proceda progressivamente alla **definizione di politiche di sviluppo che, a livello nazionale e regionale, superino la logica degli interventi e delle risorse settoriali,**

al fine di accompagnare visioni strategiche che a livello locale e soprattutto nei Comuni di maggiori dimensione sono già diventate *modus operandi* stabile, e la cui attuazione spesso si scontra con la mancanza di coordinamento degli strumenti attivati dagli altri livelli di Governo.

Presupposto ormai imprescindibile per garantire condizioni minime di rilancio è, inoltre, quello della disponibilità di infrastrutture digitali performanti e fruibili in ogni parte del territorio. Per infrastruttura digitale non si intende solo la disponibilità di banda ultra larga – per la cui presenza anche nelle c.d. “aree bianche” a fallimento di mercato preoccupano molto i ritardi del Piano BUL, stimati in oltre due anni rispetto al cronoprogramma originario – ma anche quella di sistemi di integrazione di big data sui principali fenomeni territoriali (mobilità, inquinamento, dinamiche delle imprese, ...) a disposizione degli enti territoriali che possano orientarne in maniera informata (*data-driven*) le scelte.

E' sulla base di queste considerazioni che, di seguito, vengono proposte alcune prime linee di intervento relative al commercio e all'artigianato, diversificate in base alla tipologia e alla dimensione comunale, sulle quali l'ANCI ritiene utile attivare progettualità e risorse e che hanno come presupposto quello di considerare le imprese di questi settori come svolgenti una funzione di servizio fondamentale nei contesti territoriali.

### **Interventi nei Comuni medi e grandi**

Guardando al parallelismo fra rivalutazione del commercio di vicinato e aumento del commercio on line come ad elementi non necessariamente in contrasto fra di loro, ma potenzialmente generatori di sinergie positive, **va supportata la transizione al digitale delle micro e piccole aziende**, a partire da interventi di formazione e messa a disposizione sistemica di servizi digitali di supporto. Fra questi, si citano ad esempio due tipologie di piattaforme di servizio locali – la cui proposta è frutto del confronto organico dell'ANCI con le maggiori associazioni di categoria del commercio - la cui realizzazione deve essere frutto di una condivisione tra Comune e Associazioni di categoria per definirne le modalità di gestione, la ripartizione dei costi e l'individuazione di premialità, ai fini del raggiungimento di una propria sostenibilità economica:

- **marketplace digitali su scala cittadina**, basati su dati georeferenziati e integrazione di strumenti di e-commerce, per permettere a tutti i cittadini di individuare agilmente le piccole attività commerciali, della ristorazione e di servizio della propria zona, permettendo in questo modo un potenziamento dell'offerta e un'integrazione dei servizi offerti, compresi quelli complementari messi a disposizione dalle amministrazioni locali. Con tale modalità, oltre a permettere l'acquisto e la ricezione in sicurezza dei prodotti senza uscire dalla propria abitazione nella fase di convivenza con il virus, si riducono gli spostamenti per le consegne, in quanto gravitanti su una parte ridotta della città, eventualmente ottimizzando i percorsi con una gestione logistica in forma centralizzata o attraverso una rete volontaria tra i diversi operatori commerciali. Tali strumenti paiono capaci di valorizzare il ruolo del commercio di vicinato come risorsa territoriale e ricchezza per la vita del quartiere;
- **piattaforme logistiche in ambito urbano** per realizzare una distribuzione intelligente, sicura ed ecologica delle merci dirette sia verso i negozi, sia da questi verso i consumatori finali all'interno della città. Seguendo il criterio della massimizzazione del carico e della minimizzazione dei percorsi, la piattaforma logistica urbana dovrà consentire una gestione ottimale dei ricevimenti e delle consegne di merci, con mezzi

ecologici esentati da restrizioni relative a finestre temporali e a determinati percorsi o aree. In tal modo si permette di ridurre il numero di veicoli merci circolanti con effetti sull'efficienza del sistema distributivo, sulla possibilità di sosta, sulla circolazione pedonale e veicolare, sull'inquinamento atmosferico e acustico. Il sistema dovrà disporre di tecnologie informatiche tali da ottimizzare la gestione e consentire il monitoraggio dello stato delle consegne, garantire la sicurezza delle merci grazie ad elevati standard di igiene sia dei mezzi, sia del terminal logistico, e offrire servizi aggiuntivi per gli esercenti, come un deposito merci o l'integrazione con i sistemi di ordinazioni via ordinazioni tramite marketplace digitale. A Padova, ad esempio, c'è Cityporto, che opera esattamente con queste specifiche tecniche e organizzative in questo ambito da 16 anni e che è un esempio di successo a livello europeo nella distribuzione urbana, il cui know how mettiamo volentieri a disposizione di tutte le città italiane.

Altri ambiti di intervento sui quali appare opportuno attivare sinergie fra pubblico e privato sono:

- la **definizione di politiche di marketing territoriale che vedano l'artigianato e il commercio e i loro prodotti come componente del patrimonio culturale del Comune;**
- l'individuazione di **meccanismi di finanziamento per la promozione di iniziative di carattere formativo finalizzate alla qualificazione e riqualificazione dei lavoratori,** con particolare riferimento alle competenze digitali;
- l'attivazione di **servizi di affiancamento alle piccole e medie imprese nella ricerca di finanziamenti** ed incentivi all'insediamento.

### **Interventi nei piccoli Comuni**

**Gli esercizi commerciali presenti nei piccoli Comuni esercitano, più che in altri contesti urbani, una fondamentale funzione sociale, oltre che di servizio.** Sono luoghi di riferimento e ritrovo spesso insostituibili per mantenere viva una comunità. La loro presenza, insieme all'agibilità dei servizi essenziali relativi a sanità, istruzione e trasporti, può determinare la scelta delle persone rispetto all'abitare o no i luoghi. Questa peculiare dimensione del commercio, già in grande sofferenza prima dell'emergenza coronavirus, rischia ora semplicemente di scomparire, incapace di resistere a un'ulteriore contrazione dei già quasi inesistenti ricavi.

Si rischia di rendere vano ogni sforzo che si sta(va) compiendo per contrastare lo spopolamento delle tante aree rurali, montane e interne del nostro Paese. E' un problema di prospettiva ma anche contingente: in molti dei territori non urbani i negozi sono un servizio essenziale alla cittadinanza anche in ottica di riduzione degli spostamenti. **Non basta più agire (e spesso con grande fatica) sulla leva tributaria, che non riesce ad alleviare, se non marginalmente, l'incidenza dei costi fissi sull'esercizio.** Appare dunque necessario cambiare prospettiva, e ragionare su una diversa natura di questi esercizi: **da attività commerciale a servizio pubblico, e come tale normato dalla legislazione.** L'interesse pubblico da tutelare è quello della fornitura di servizi essenziali in loco, quale condizione minima per abitare i luoghi. Un interesse pubblico che, al di là delle considerazioni sulla "vitalità" dei centri, non può essere completamente soddisfatto dalla grande distribuzione (spesso molto distante) né dal commercio on line, sia per ragioni

legate alla natura di alcuni beni e servizi offerti, sia per il *digital divide* culturale (l'età media della popolazione è spesso inversamente proporzionale alla dimensione del Comune, soprattutto nelle aree interne) e infrastrutturale. Alcune proposte di intervento per i piccoli Comuni possono allora essere:

- a) defiscalizzazione, con aliquote IVA differenziate, per i negozi che si trovano in particolari zone a rischio desertificazione;
- b) gestione diretta, da parte del soggetto pubblico (necessariamente in forma aggregata), dei servizi di logistica e approvvigionamento;
- c) forme di sostegno diretto con modalità simili a quelle utilizzate per il supporto alle "farmacie rurali";
- d) coinvolgimento del terzo settore nella gestione e apertura degli esercizi;
- e) promozione di progetti di sensibilizzazione e formazione sul target giovanile per garantire e preparare il ricambio generazionale (o la riapertura di esercizi commerciali chiusi);
- f) supporto alle aziende locali del reparto agro-alimentare per l'apertura di punti vendita, anche legato a progetti di marketing e sviluppo delle tipicità.

### **L'accesso alla terra**

**Il tema della terra e della filiera agricola è particolarmente rilevante**, anche per fronteggiare l'attuale fase di contrasto a Covid19, ma in prospettiva futura non solo per assicurare il cibo ma **per un equilibrio eco-sistemico e la creazione di nuova occupazione, soprattutto giovanile.**

In questo ambito, sarebbe utile prevedere:

- la **velocizzazione dell'attuazione del Testo unico forestale nazionale volto alla valorizzazione delle filiere bosco-legno, del prato-pascolo e del valore aggiunto dell'agricoltura di montagna**, tramite il superamento della frammentazione fondiaria (mediante Associazioni Fondiarie, ricomposizione, consorzi), del problema dei terreni incolti, "silenti" ed abbandonati e il sostegno alle nuove realtà associative di valorizzazione del territorio;
- **l'attivazione di interventi di ricerca-azione volti ad individuare i terreni pubblici e privati silenti e/o gravati da usi civici**, da mettere a disposizione dei giovani contadini del terzo millennio per favorirne l'insediamento e prevedere anche forme di accompagnamento all'impresa (sia economici che professionali), anche sostenendo la realizzazione di un insediamento "tipo" / centro di eccellenza e formazione alla progettazione in Permacultura / Agricoltura Rigenerativa.