

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2219

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

(BATTAGLIA)

di concerto col Ministro dell'Interno

(GAVA)

col Ministro della Sanità

(DE LORENZO)

col Ministro per i Beni Culturali e Ambientali

(FACCHIANO)

col Ministro della Marina Mercantile

(VIZZINI)

e col Ministro per gli Affari Regionali ed i Problemi Istituzionali

(MACCANICO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 APRILE 1990

Norme in materia di commercio su aree pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 19 maggio 1976, n. 398, che disciplina l'esercizio del commercio ambulante, pone all'impresa esercente tale commercio limiti di forma giuridica e di dimensioni, nonché limiti in materia di cessione dell'azienda.

Il commerciante ambulante infatti, diversamente dal commerciante in sede fissa, non può avere più di due dipendenti, non può svolgere l'attività in forma societaria, neanche in forma di società di persone, e non può dare in affitto l'azienda.

Sono limiti che impediscono all'operatore di sfruttare appieno le occasioni di sviluppo dell'attività che può offrire il mercato e lo vincolano nell'utilizzazione del bene azienda; limiti che risaltano ancora di più a fronte delle trasformazioni verificatesi nel settore in questione nel corso degli anni.

Secondo i dati ministeriali pubblicati in «Caratteri strutturali del sistema distributivo in Italia al 31 gennaio 1989», il numero degli esercizi commerciali in forma ambulante si è continuamente ridotto dal 1981 (dalle 139.147 unità del 1981 si è passati alle 112.880 del 1988, con un calo del 34,6 per cento nel campo alimentare e del 9,3 per cento nel campo non alimentare): il che testimonia dell'esistenza di un processo di razionalizzazione che porta ad eliminare gli operatori marginali.

Anche le caratteristiche operative dell'ambulante sono cambiate. Si sta sempre di più utilizzando il sistema di vendita basato sull'uso del posteggio, il che dà sempre più importanza alla definizione dei criteri di assegnazione dei posteggi ed alla determinazione delle aree da destinare ad essi.

Si tratta quindi di adeguare la disciplina vigente alla mutata realtà. Lungo questa linea il disegno di legge si propone gli obiettivi seguenti:

a) togliere l'ambulante dalla posizione di minorità in cui si trova nei confronti del

commerciante in sede fissa, eliminando i limiti suindicati e trattandolo allo stesso modo, anche per quanto riguarda gli orari di attività (si veda l'articolo 3, comma 2); solo per la forma giuridica dell'impresa la parificazione non è completa, in quanto è stata esclusa la possibilità di esercitare l'attività in forma di società di capitali;

b) consentire al comune un controllo più diretto e penetrante sull'esercizio di tale commercio nel suo territorio attraverso la modificazione dell'attuale regime autorizzatorio ed il superamento degli attuali criteri di programmazione che si sono rivelati macchinosi e poco aderenti alla realtà (oggi l'autorizzazione è rilasciata dal comune di residenza dell'ambulante con riferimento al relativo piano commerciale, ma vale anche per gli altri comuni della provincia di residenza e di altre cinque province limitrofe);

c) disciplinare la concessione dei posteggi secondo criteri di uniformità a livello nazionale, per evitare differenze di trattamento.

Esaminando ora in dettaglio i singoli articoli del disegno di legge, si nota quanto segue.

L'articolo 1 dà una definizione del commercio di cui trattasi, che richiama quella risultante dalla normativa attuale, ma con alcune modificazioni consistenti nell'inserimento delle aree demaniali marittime e nell'eliminazione del riferimento all'uso di impianti non fissati permanentemente al suolo. Ciò significa, da un lato, che il commercio in questione sarà disciplinato dal comune anche quando si svolgerà in tale area (ferma restando, ovviamente, la competenza dell'autorità marittima: articolo 3, comma 14), dall'altro lato che l'elemento distintivo di esso sarà costituito dallo svolgersi su un'area pubblica, quale che sia il tipo di impianto utilizzato: fisso o mobile.

Questo spiega perchè tale commercio venga denominato dal disegno di legge «commercio su aree pubbliche».

L'articolo 2 prevede tre tipi di autorizzazione. La prima, comunale, efficace per il solo territorio del comune nel quale il richiedente intende esercitare l'attività, è rilasciata dal sindaco nei limiti delle disponibilità delle aree previste a tal fine negli strumenti urbanistici, per i mercati rionali od individuate dal consiglio comunale nella delibera di istituzione di una fiera o mercato ed utilizzata per l'esercizio quotidiano dell'attività.

La seconda, regionale, efficace per il solo territorio della regione di residenza del richiedente, è rilasciata per l'esercizio dell'attività in uno o più giorni della settimana dal presidente della giunta regionale nei limiti della disponibilità complessiva delle aree indicate dai comuni alla regione, destinate a questo tipo di utilizzazione.

La terza, anch'essa regionale, efficace per il solo territorio nella regione di residenza del richiedente, consente l'esercizio del commercio in forma itinerante su qualsiasi area ed al domicilio dei consumatori.

L'articolo 3 stabilisce le condizioni per l'esercizio dell'attività, in parte richiamando la disciplina vigente e in parte modificandola.

Le modifiche più sostanziali riguardano la determinazione delle aree per i posteggi, come conseguenza del nuovo regime autorizzatorio; la durata della concessione dei medesimi, portata a 10 anni; il divieto per l'operatore di usare più di un posteggio contemporaneamente; la determinazione con il regolamento di esecuzione di criteri che i comuni debbono osservare nell'assegnazione dei posteggi; i limiti posti all'esercizio dell'attività nelle zone ad aree aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale.

L'articolo 4 prevede due commissioni, una comunale e l'altra regionale. La com-

missione comunale deve essere sentita non solo per la determinazione da parte del consiglio comunale delle aree da destinare ai posteggi, ma anche per l'istituzione, il funzionamento, la soppressione e lo spostamento della data di svolgimento dei mercati o fiere, nonché in materia di assegnazione dei posteggi e di fissazione dei relativi canoni di concessione. Innovando parzialmente rispetto agli articoli 3 e 9 della legge n. 398 del 1976, che già prevedeva analoghe commissioni, per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti le predette commissioni sono sostituite da un'unica commissione a livello provinciale, con evidente risparmio di oneri e vantaggi di snellezza operativa.

L'articolo 5 prevede i casi di revoca dell'autorizzazione.

L'articolo 6 prevede le sanzioni, che sono sanzioni amministrative analoghe a quelle disposte dalla normativa vigente (cioè della legge 19 maggio 1976, n. 398). La sola differenza è data dal fatto che la competenza ad irrogare tali sanzioni è trasferita, dal disegno di legge, dal sindaco all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato, allo scopo sia di realizzare una maggiore omogeneità nell'irrogazione delle sanzioni amministrative in materia di commercio (attualmente l'organo competente in linea generale è tale ufficio), sia di parificare la situazione del commercio su aree pubbliche a quella del commerciante in sede fissa.

L'articolo 7 prevede l'emanazione di un regolamento di esecuzione, nonché norme transitorie per il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina.

Poichè il provvedimento non comporta nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, non si dà luogo alla redazione della relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizioni)

1. Per commercio su aree pubbliche si intendono la vendita di merci al dettaglio e la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande effettuate su aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo, o su aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, scoperte o coperte.

2. Il commercio su aree pubbliche può essere svolto:

a) su aree date in concessione per un periodo di tempo pluriennale per essere utilizzate quotidianamente dagli stessi soggetti durante tutta la settimana;

b) su aree date in concessione per un periodo di tempo pluriennale per essere utilizzate solo in uno o più giorni della settimana indicati dall'interessato;

c) su aree date in concessione per un periodo di tempo limitato al giorno o ai giorni in cui siano assenti i soggetti di cui alle lettere a) e b);

d) su qualsiasi area, purchè in forma itinerante.

3. Per mercati rionali si intendono le aree attrezzate destinate all'esercizio quotidiano del commercio di cui al comma 1.

Art. 2.

(Rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche)

1. L'esercizio del commercio su aree pubbliche è subordinato all'iscrizione nel registro di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, ed al possesso di apposita autorizzazione.

2. L'autorizzazione per esercitare l'attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), è efficace per il solo territorio del comune nel quale il richiedente intende esercitarla ed è rilasciata dal sindaco nei limiti della disponibilità delle aree previste a tal fine, negli strumenti urbanistici, per i mercati rionali o individuate dal consiglio comunale nei provvedimenti di istituzione di una fiera locale o mercato.

3. L'autorizzazione per esercitare l'attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *b*) e *c*), è efficace per il solo territorio della regione cui appartiene il comune di residenza del richiedente ed è rilasciata dal presidente della giunta regionale nei limiti della disponibilità complessiva delle aree destinate nel territorio regionale all'esercizio dell'attività stessa, indicate dai comuni alla Regione.

4. L'autorizzazione per esercitare l'attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), è efficace per il solo territorio della regione cui appartiene il comune di residenza del richiedente, abilita anche alla vendita al domicilio di consumatori ed è rilasciata dal presidente della giunta regionale, sentita la commissione di cui all'articolo 4, comma 2, in rapporto alle esigenze dei consumatori.

5. L'autorizzazione prevista dal presente articolo è rilasciata, con riferimento alle tabelle merceologiche stabilite per l'esercizio del commercio al dettaglio ai sensi dell'articolo 37, primo comma, della legge 11 giugno 1971, n. 426, a persone fisiche o a società di persone regolarmente costituite secondo le norme vigenti.

6. L'autorizzazione rilasciata per il commercio su aree pubbliche di prodotti alimentari abilita sia alla vendita che alla somministrazione degli stessi. Essa può essere rilasciata solo se sussistano i requisiti soggettivi richiesti per l'una e per l'altra attività.

7. Ai mercati o alle fiere locali che si svolgono a cadenza mensile, o con intervalli di più ampia durata, possono partecipare i titolari di autorizzazione al commercio su aree pubbliche di tutto il territorio nazionale, nei limiti delle disponibilità delle aree destinate a tale scopo dal comune e secon-

do i criteri stabiliti dal regolamento di esecuzione della presente legge.

Art. 3.

(Condizioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche)

1. L'esercizio del commercio su aree pubbliche è subordinato al rispetto delle condizioni di tempo e di luogo stabilite dal comune nel cui territorio viene esplicato.

2. Le condizioni di tempo sono le stesse che vengono stabilite ai sensi della legge 28 luglio 1971, n. 558, e dell'articolo 8 del decreto-legge 1° ottobre 1982, n. 697, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1982, n. 887, come sostituito dall'articolo 1 del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 121, per l'esercizio del commercio al dettaglio.

3. L'esercizio dell'attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), può essere oggetto di limitazioni e divieti per motivi di polizia stradale o di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse. In ogni comune debbono essere stabilite le zone in cui esso è vietato per i detti motivi. Sono fatti salvi i provvedimenti delle competenti autorità di pubblica sicurezza.

4. L'ampiezza complessiva delle aree destinate all'esercizio del commercio su aree pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*), è stabilita dal consiglio comunale, tenuto conto delle eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici e sentita la commissione competente ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e successivamente almeno ogni quadriennio. Tali aree sono stabilite sulla base delle caratteristiche economiche del territorio, della densità della rete distributiva e della presumibile capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante, al fine di assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore ed un adeguato equilibrio con le installazioni commerciali a posto fisso e le altre forme di distribuzione in uso.

5. Una parte delle aree, comprese quelle coperte, di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, deve essere di preferenza assegnata agli agricoltori che esercitano la vendita dei loro prodotti, ferme restando comunque le disposizioni della legge 9 febbraio 1963, n. 59, della legge 14 giugno 1964, n. 477, e della legge 26 luglio 1965, n. 976.

6. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e successivamente almeno ogni quattro anni, la superficie delle aree di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b)*, deve essere comunicata alla Regione, con l'indicazione della parte destinata prioritariamente agli agricoltori, ai fini del rilascio dell'autorizzazione regionale di cui all'articolo 2, comma 3.

7. La concessione del posteggio non può essere ceduta, a nessun titolo, se non con l'azienda commerciale.

8. La concessione del posteggio ha una durata di dieci anni e può essere rinnovata.

9. L'operatore decade dalla concessione del posteggio per il mancato rispetto delle norme sull'esercizio dell'attività di cui alla presente legge o qualora il posteggio non venga utilizzato in ciascun anno solare per periodi di tempo complessivamente superiori a tre mesi.

10. Il sindaco può revocare la concessione del posteggio per motivi di pubblico interesse, senza oneri per il comune. Qualora sia revocata la concessione del posteggio di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a)*, l'interessato ha diritto ad ottenere un altro posteggio nel territorio comunale.

11. Nessun operatore può utilizzare più di un posteggio contemporaneamente. L'operatore ha diritto a utilizzare il posteggio per tutti i prodotti oggetto della sua attività, fatto salvo il rispetto delle esigenze igienico-sanitarie.

12. L'istituzione, il funzionamento, la soppressione, lo spostamento della data di svolgimento dei mercati o fiere locali e i canoni per la concessione del posteggio sono deliberati dal consiglio comunale in conformità alle direttive regionali, sentita la commissione competente ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2. Anche i criteri per

l'assegnazione dei posteggi e la superficie di essi sono deliberati dal consiglio comunale, sentita tale commissione, secondo le norme del regolamento di esecuzione della presente legge.

13. Con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali o nei regolamenti di polizia urbana sono individuate le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, in cui l'esercizio del commercio previsto dalla presente legge non è consentito o è consentito solo con particolari limitazioni. In tale ultimo caso l'esercizio del commercio è subordinato al preventivo nulla osta del Ministero per i beni culturali e ambientali che, per quanto attiene alla somministrazione di alimenti e bevande, può essere concesso solo per le installazioni mobili.

14. L'esercizio del commercio previsto dalla presente legge nelle aree demaniali marittime è subordinato anche alle disposizioni emanate dalle competenti autorità marittime ai sensi dell'articolo 68 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327. L'esercizio medesimo, svolto su aree demaniali marittime secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*), è soggetto, comunque, alle disposizioni in materia di concessioni previste dagli articoli 36 e seguenti del codice della navigazione e 5 e seguenti del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328.

15. Senza permesso del soggetto proprietario o gestore è vietato l'esercizio del commercio di cui alla presente legge negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade.

Art. 4.

(Commissioni comunali e regionali)

1. Presso ogni comune con popolazione residente non inferiore a 10.000 abitanti è istituita una commissione composta di esperti dei problemi della distribuzione e di

rappresentanti delle organizzazioni del commercio, della cooperazione e dei coltivatori agricoli produttori diretti; la commissione è nominata dal sindaco.

2. Per i comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti è istituita un'unica commissione per ciascuna provincia; la commissione è nominata dal presidente della giunta regionale.

3. Presso ogni Regione è istituita una commissione composta di esperti dei problemi della distribuzione e di rappresentanti delle organizzazioni del commercio e della cooperazione; la commissione è nominata dal presidente della giunta regionale.

4. Il numero dei membri delle commissioni di cui ai commi 1, 2 e 3, i criteri per la scelta di essi, la presidenza ed il funzionamento delle commissioni stesse sono stabiliti dal regolamento di esecuzione della presente legge. Della commissione dei comuni capoluoghi di provincia o con popolazione residente non inferiore a 50.000 abitanti, della commissione unica provinciale e della commissione regionale fa parte di diritto il direttore dell'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato (UPICA) o altro funzionario dello stesso ufficio da lui delegato.

Art. 5.

(Revoca dell'autorizzazione all'esercizio del commercio su aree pubbliche)

1. L'autorizzazione all'esercizio del commercio su aree pubbliche è revocata qualora il titolare non inizi l'attività entro sei mesi dalla data in cui ha avuto comunicazione dell'avvenuto rilascio.

2. L'autorizzazione è altresì revocata:

a) nel caso di decadenza dalla concessione del posteggio per il mancato rispetto delle norme sull'esercizio dell'attività;

b) nel caso di decadenza dalla concessione del posteggio per la mancata utilizzazione per il periodo di cui all'articolo 3, comma 9.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. È punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 500.000 a lire 5.000.000 e con la confisca delle attrezzature e della merce:

a) chiunque esercita il commercio su aree pubbliche senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio previsto dall'autorizzazione stessa o nelle zone o aree in cui sia vietato o senza il permesso di cui all'articolo 3, comma 15;

b) chiunque viola le limitazioni e i divieti stabiliti per l'esercizio del commercio su aree pubbliche per motivi di polizia stradale o di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse.

2. Chiunque esercita il commercio su aree pubbliche con l'esposizione e la vendita di prodotti non compresi nell'autorizzazione è punito con la sanzione amministrativa prevista dal comma 1 e con la confisca di tali prodotti.

3. Chiunque non rispetta le prescrizioni di tempo stabilite per l'esercizio del commercio su aree pubbliche è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 100.000 a lire 600.000.

4. Per le violazioni di cui ai commi 1, 2 e 3, l'autorità competente a ricevere il rapporto di cui all'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è l'UPICA competente per territorio. Il medesimo ufficio comunica all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione i casi di particolare gravità e di recidiva ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti, rispettivamente, di sospensione dell'autorizzazione, per un massimo di sessanta giorni, e di revoca della stessa.

Art. 7.

(Norme finali)

1. I soggetti che esercitano il commercio su aree pubbliche sono sottoposti alle stesse norme che riguardano gli altri commercianti al dettaglio, di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, e al relativo regola-

mento di esecuzione, purchè esse non contrastino con specifiche disposizioni della presente legge.

2. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato emana il regolamento di esecuzione della presente legge entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima, sentito il parere delle organizzazioni nazionali di categoria e di quelle a carattere generale dei commercianti, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e delle Regioni. Il regolamento può prevedere, per le infrazioni alle sue norme, sanzioni amministrative del pagamento di una somma da lire 200.000 a lire 600.000.

3. I soggetti che alla data di entrata in vigore della presente legge siano titolari dell'autorizzazione prevista dalla legge 19 maggio 1976, n. 398, hanno diritto a continuare l'attività commerciale nei posteggi indicati nell'autorizzazione stessa, oltre che in forma itinerante, secondo le modalità previste dal regolamento di esecuzione della presente legge.

4. Le fiere locali o mercati che alla data di entrata in vigore della presente legge si svolgono nei giorni domenicali e festivi possono continuare a svolgersi negli stessi giorni. Resta salva la facoltà degli operatori al dettaglio diversi dai commercianti su aree pubbliche di tenere aperti i propri esercizi in tali giorni secondo le modalità previste dal regolamento di esecuzione della presente legge.

5. La presente legge non si applica ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni i quali esercitano sulle aree di cui all'articolo 1, comma 1, la vendita dei propri prodotti ai sensi della legge 9 febbraio 1963, n. 59, della legge 14 giugno 1964, n. 477, e della legge 26 luglio 1965, n. 976, salvo che per le disposizioni relative alla concessione dei posteggi ed alle soste per l'esercizio dell'attività in forma itinerante.

6. La presente legge non si applica a coloro che esercitano esclusivamente la vendita a domicilio ai sensi dell'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426.

7. Sono abrogate la legge 19 maggio 1976, n. 398, e le disposizioni contenute nell'articolo 2 della legge 28 luglio 1971,

n. 558, nonchè tutte quelle che limitano o vietano il commercio su aree pubbliche di determinati prodotti per motivi diversi da quelli di ordine igienico, sanitario e fitosanitario. Resta salvo il divieto di vendere bevande alcoliche di qualsiasi gradazione diverse da quelle poste in vendita in recipienti chiusi nei limiti e con le modalità di cui all'articolo 176, comma primo, del regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, come modificato dall'articolo 7 della legge 11 maggio 1981, n. 213. Resta salvo altresì il divieto di vendere o esporre armi, esplosivi o oggetti preziosi.

8. Sono fatte salve le potestà legislative e le funzioni amministrative attribuite in materia di commercio alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, nonchè le competenze regionali in materia di fiere e mercati.