

La disciplina del commercio dopo la legge n.248/06

Di Anna Chiara di Flora

CAPITOLO I

Concorrenza e commercio nel processo di liberalizzazione.

INTRODUZIONE

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, recata dalla legge cost. n. 3 del 2001, ha profondamente mutato l'assetto della potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni. La modifica costituzionale, nell'intento di valorizzare la funzione legislativa regionale, ha interessato sia la titolarità del potere regolamentare regionale, sia l'ambito materiale entro il quale esso può essere esercitato. In merito a quest'ultimo aspetto, è esplicito il riferimento al novellato art. 117 della Costituzione. Con esso si individua un primo elenco di materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva¹, ed un secondo elenco che comprende le materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni. È, inoltre, sancito che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". La principale novità introdotta dalla riforma del 2001 è, dunque, che, il nuovo articolo 117 della Costituzione, nello stabilire che "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi

¹ In cui rientrano, tra le altre, materie quali Concorrenza, Moneta, Perequazione.

internazionali", inserisce la tutela della concorrenza tra le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva. La concorrenza, intesa come materia "trasversale", assurge a valore costituzionalmente protetto. Vediamo, dunque, che si tratta di una novità di significativo rilievo per il fatto stesso che i termini "concorrenza" e "mercati" entrano nella Costituzione. Il che costituisce, senza dubbio, un dato positivo e significativo sotto il profilo della valenza politica, a testimonianza di un'attenzione per il valore della concorrenza come elemento rilevante dell'assetto della nostra economia e possibilmente come criterio ispiratore delle norme che, direttamente o indirettamente, danno e daranno attuazione alle scelte di politica economica. La circostanza che la tutela della concorrenza sia stata prefigurata come oggetto di una competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, non può, dunque, sorprendere. È lo Stato che è abilitato a sviluppare un'attività dinamica di produzione normativa in questo settore; tale attività deve essere posta in essere tenendo conto sia delle disposizioni contenute nella Costituzione sia delle disposizioni provenienti dall'ordinamento comunitario.

Ciò impone, tra l'altro, l'urgenza che lo Stato determini - come esige del resto lo stesso articolo 117 - i principi fondamentali entro cui le regioni sono chiamate ad esercitare la loro potestà legislativa. Occorre evitare l'insorgere di normative che possano non solo bloccare il processo di liberalizzazione e di privatizzazione in atto, ma anche e soprattutto introdurre eventuali elementi di distorsione della concorrenza e del mercato. Questo, tuttavia, non vuole dire nel modo più assoluto, espropriare le regioni, delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite; si rende piuttosto indispensabile un grande sforzo di responsabilità per individuare efficaci meccanismi che facciano partecipare effettivamente le regioni alla politica economica del Paese². Il che è avvalorato dalla circostanza che si attribuisce una competenza residuale all'ente Regione su ogni altra materia non inserita nei due precedenti elenchi. A tal proposito, in base a tale riforma la materia del "commercio interno", non essendo tra quelle espressamente riservate alla legislazione dello Stato, viene riconosciuta di competenza esclusiva delle Regioni. Ciò comporta, almeno in astratto, il rischio che si introducano disposizioni normative diverse, con conseguente ostacolo al libero

²Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, in www.consiglio.regione.tos.it/leggi-e-banche-dati/documentazione-ed-elaborati/titolo quinto/audizione_tesauro_dalberti_occhiocupo.htm.

svolgersi del gioco concorrenziale. Per valutare il rischio che il decentramento della legislazione commerciale possa determinare effetti negativi sulla concorrenza occorrerebbe tenere conto delle caratteristiche dei settori economici coinvolti. Alcuni di essi, infatti, sono contraddistinti dalla presenza di infrastrutture essenziali o comunque di strutture dedicate, limitate nel territorio nazionale. In tali contesti, diventa essenziale che la potestà legislativa regionale garantisca una gestione uniforme ed ispirata alle esigenze di efficienza e di sicurezza a livello nazionale. Tuttavia, così fin d'ora non è stato; gli interventi non essendo coordinati in alcun modo a livello centrale, hanno creato situazioni molto diverse sul territorio, generando disparità di trattamento per i cittadini in relazione al loro domicilio e distorsioni nella concorrenza tra imprese distributive. Ed è proprio questo il fulcro oggettivo del lavoro preso in esame. Nel luglio 2006, viene, infatti, approvato il d.l. 223/06 (poi convertito nella legge n.248/06), cd “primo pacchetto Bersani sulle liberalizzazioni”. Il testo interviene in una molteplicità di settori, tra cui il commercio e la concorrenza. Con particolare riferimento all’art. 3 della legge 248/06 recante, per l’appunto, “Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale”, in questo lavoro si prenderanno in esame le normative regionali che ineriscono il settore commercio. Ciò, allo scopo di verificare se, a quattro anni dalla emanazione del decreto, il tessuto distributivo italiano presenti o meno l’auspicato grado di liberalizzazione.

1.1. Tutela della concorrenza e distribuzione commerciale.

In riferimento alla tutela dell’assetto concorrenziale è utile specificare che l’attuale scenario competitivo italiano esplicita una situazione a dir poco complessa. Nella classifica del “Global Competitiveness Report” del World Economic Forum, per il biennio 2009-2010, la nostra nazione si è piazzata al 48° posto, attestandosi quale peggior Paese fra i membri del G7. I problemi di crescita e di scarsa competitività del nostro paese non sono dovuti solamente ad un andamento congiunturale sfavorevole, quanto piuttosto ad un marcato declino economico, principalmente connesso alla rigidità del mercato del lavoro, alle dimensioni medio-piccole delle imprese,

all'insufficiente sviluppo delle infrastrutture, al difetto di concorrenza nella fornitura di servizi per la produzione. Su questo punto, l'ultima analisi in ordine di tempo sul mercato italiano realizzata dall'OCSE non lascia dubbi: il nostro paese è tra quelli in cui la regolazione – nella sua accezione più generale intesa come quadro generale delle regole che vincolano il funzionamento di un mercato – frena maggiormente lo sviluppo dell'economia e in molti casi limita lo stimolo alla concorrenza nei singoli comparti. Se, infatti, qualche passo in avanti è stato fatto nei settori dell'energia e nelle telecomunicazioni, sono gravi i ritardi nell'apertura di importanti mercati, come la distribuzione commerciale, il trasporto, le poste, i servizi professionali. È utile sottolineare, ad ogni modo, che da vent'anni a questa parte sono stati posti in essere diversi interventi volti alla semplificazione burocratica e al contempo alla regolazione di vari comparti dell'economia. Lo snodo fondamentale, naturalmente, rimonta al 1990, con l'istituzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a cui ha fatto seguito il recepimento delle direttive europee di liberalizzazione nei settori del gas naturale, elettrico, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei servizi finanziari.³ Successivamente, il percorso di riforma e innovazione del quadro istituzionale si è concretato, con riferimento al settore del commercio, in un'ampia riforma sancita dal cd. Decreto Bersani n.114 del 1998. L'approvazione del provvedimento apre alla concorrenza e libera il commercio dalle gabbie burocratiche e amministrative. Si tratta di un primo importante passo verso la liberalizzazione. In sostanza spariscono le licenze per gli esercizi fino a 250 mq. di superficie. Chiunque potrà aprire un negozio e potrà vendere ciò che vorrà. Spariscono infatti anche le 14 tabelle merceologiche e restano solo due settori: alimentare e non alimentare. Una volta esaurita la spinta riformista degli anni Novanta, non si sono registrati ulteriori e importanti segnali di apertura del mercato. E' solo con gli ultimi provvedimenti in ordine di tempo – il decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 e il d.l. 31 gennaio 2007, n. 7 (i cd. decreti Bersani) – che si è rimesso al centro dell'agenda il tema della concorrenza come fattore di innalzamento del benessere dei consumatori e di rafforzamento del sistema produttivo italiano. I decreti rappresentano una tappa positiva, soprattutto perché sembrano riaprire una

³ Sul punto, F. PAMMOLLI, C. CAMBINI, A. GIANNACCARI, *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia. Proposte di riforma e linee di intervento settoriali*, Edizioni "Il Mulino – Prismi", 2007, p.2.

nuova stagione di riforme, introducendo misure concrete che sbloccano singoli comparti o su misure specifiche (in particolare, la distribuzione commerciale e dei carburanti, i servizi di taxi, i servizi professionali, il costo delle ricariche dei cellulari e i prodotti assicurativi). Tuttavia, le diverse misure non hanno trovato, in molti casi, un adeguato supporto istituzionale che mettesse in pratica le disposizioni previste. Larga parte dei provvedimenti introdotti sono rimasti tali solo sulla carta. Ciò a causa di un impasse del sistema legislativo italiano che, ingabbiato fra le questioni circa le reali competenze fra Stato e Regioni, non ha saputo dare attuazione ad interventi che, motivati da i requisiti di necessità e urgenza, si rendevano fondamentali per il dinamismo del mercato italiano.

Il principio, costituzionalmente protetto, di tutela della concorrenza, ha trovato esplicitazione a 5 anni dalla Riforma del Titolo V, nel cd “primo pacchetto Bersani” sulle liberalizzazioni. Il decreto legge n. 223 (definitivamente convertito con la Legge n. 248 del 4 agosto 2006) recante “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale” consta, infatti, di una serie di interventi sul fronte delle liberalizzazioni.

Si tratta di una serie di misure elaborate dal Ministero dello Sviluppo Economico e volte a rafforzare la libertà di scelta dei consumatori ed a promuovere assetti di mercato maggiormente concorrenziali, favorendo il rilancio dell’economia e dell’occupazione, attraverso la liberalizzazione di numerosi settori e l’eliminazione di alcuni dei più gravi ostacoli al corretto funzionamento del mercato.

In sintesi, le misure contenute nel decreto si propongono di rendere più dinamico il mercato e tutelare i consumatori, abbattendo i privilegi di alcune categorie sociali e aumentando la concorrenza in quei determinati settori. Tra gli interventi più significativi nel settore della distribuzione commerciale⁴, all’art 3 del d.l. 223/06 al fine di garantire la libertà di concorrenza si sancisce l’eliminazione di requisiti professionali per l’apertura di esercizi commerciali diversi da quelli alimentari, parametri della distanza minima tra un esercizio ed un altro, limitazioni all’assortimento merceologico degli esercizi, divieti per l’effettuazione di vendite

⁴ Nel Titolo I del d.l. recante “Misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione dei settori produttivi”.

promozionali scontate, (fatta eccezione per le vendite di fine stagione e quelle sottocosto). Con l'articolo 4 del decreto si sancisce, inoltre, l'abolizione dei limiti alla produzione di pane e al numero di panifici. Per aprire un panificio basterà, quindi, presentare una dichiarazione di inizio attività al Comune. Un'altra delle principali novità introdotte dal cd Primo pacchetto Bersani, inerisce la liberalizzazione della distribuzione dei farmaci, contenuta nell'art. 5 della legge 248/06. Obiettivo del legislatore è, in tal caso, l'implementazione della concorrenza fra distributori al dettaglio, mediante una serie di misure volte ad estendere i punti vendita di medicinali non soggetti a prescrizione medica⁵. I farmaci da banco o di automedicazione non soggetti a prescrizione medica possono essere venduti presso gli esercizi commerciali, al cui interno si rende, tuttavia, necessaria la presenza di un farmacista. Lo sconto sul prezzo sarà liberamente determinato dal distributore al dettaglio. Viene abolito così il tetto massimo di sconto del 20% introdotto dal precedente governo. È cancellato l'obbligo per i grossisti di farmaci di detenere almeno il 90% delle specialità in commercio. Il farmacista potrà essere titolare di più farmacie, associarsi per gestire più esercizi e non sarà più tenuto a rispettare il confine territoriale provinciale per lo svolgimento della propria attività. Viene inoltre superato il principio ereditario per cui l'erede poteva continuare ad essere titolare della farmacia senza essere laureato e iscritto all'albo. L'articolo 11 della legge 248 del 2006, prevede, infine, la soppressione di una serie di commissioni consultive, che, ai sensi della previgente disciplina, intervenivano in vari procedimenti amministrativi, con conseguente allungamento dei tempi burocratici⁶. Obiettivi della suddetta norma sono lo snellimento del procedimento amministrativo e la riduzione

⁵ Vedi, E.M. TRIPODI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p.127.

⁶ A. COTTO, M. NEGRO, *La manovra bis convertita in legge*, Edizioni IPSOA, 2006, p.59. In particolare vengono soppresse: le commissioni provinciali e comunali per il rilascio della licenza di pubblico esercizio. Le relative funzioni saranno svolte dalle amministrazioni titolari dei rispettivi procedimenti amministrativi; le commissioni presso le Camere di Commercio per l'iscrizione al ruolo degli agenti immobiliari. Le relative funzioni passano alle Camere di Commercio ed al Ministero dello Sviluppo Economico; la commissione camerale per l'iscrizione al ruolo degli agenti di commercio. Anche in tal caso la competenza spetterà a Camere di Commercio e Ministero dello Sviluppo Economico;

della

spesa

pubblica.

1.2. L'evoluzione normativa della disciplina del commercio.

Provando a fare un passo indietro, prima di analizzare l'avvenuto o meno processo di liberalizzazione, ad opera delle Regioni, del settore commercio secondo quanto sancito dal decreto Bersani- Catricalà del 2006, ci appare utile fornire un quadro chiaro della situazione precedente l'emanazione del suddetto testo normativo. L'assetto normativo del settore commerciale italiano, ha subito da 40 anni a questa parte, un significativo processo evolutivo alla luce dei mutamenti del contesto competitivo globale, che hanno implicato il necessario rispetto di principi quali la libertà imprenditoriale, la liberalizzazione dei mercati, con l'intento di garantire, al contempo un'adeguata e semplificata regolamentazione del settore. Per ben 29 anni, la normativa nazionale di riferimento nella materia del commercio è stata rappresentata dalla legge n° 426 del 20 novembre 1971. Essa aveva uno scopo prettamente programmatico. Qualificazione degli operatori commerciali e programmazione della rete distributiva del commercio al minuto rappresentavano i due principi cardine della legge. Le scelte di pianificazione commerciale, diversamente da quanto è accaduto, dovevano essere un momento inscindibile delle scelte urbanistiche per concorrere a costruire sistemi urbani più efficienti ed un servizio commerciale più corrispondente ai bisogni della gente. L'obiettivo fondamentale della L 426/71 era, pertanto, quello di "favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo". Inoltre, la principale novità introdotta dal legislatore fu rappresentata dall'istituzione del Registro degli Esercenti del Commercio (REC) a cui erano tenuti ad iscriversi coloro che esercitavano attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, commercio all'ingrosso, commercio al minuto. L'iscrizione al Rec era condizione indispensabile per il rilascio della Licenza per l'esercizio dell'attività commerciale. La richiesta di iscrizione doveva essere presentata presso la Camera di Commercio, nel rispetto del possesso di requisiti morali e professionali. In virtù della sentita esigenza di pianificazione commerciale, inoltre, l'art.11 del testo "al fine di favorire una più

razionale evoluzione dell'apparato distributivo" disponeva che "i Comuni procedono alla formazione di un piano di sviluppo e adeguamento della rete di vendita". Detto piano⁷, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, tendeva ad assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore e il maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante.⁸ Ulteriore, fondamentale, caposaldo della legge in questione fu rappresentato dall'introduzione delle tabelle merceologiche, determinate dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato. Secondo quanto sancito dall'art. 37 le tabelle merceologiche dovevano prevedere il massimo raggruppamento delle voci salvo, per il settore alimentare, le limitazioni previste dalle disposizioni igienico-sanitarie. Ai Comuni, era data facoltà, previo consenso del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di introdurre parziali modifiche alle tabelle stesse in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei commercianti.

Nell'ambito della gamma merceologica consentita, l'autorizzazione rilasciata dal sindaco permetteva l'impiego di qualsiasi organizzazione di vendita, sia specializzata che a libero servizio⁹. Durante i quasi trent'anni di vigenza, tuttavia, la legge n° 426/71 ebbe modo di mostrare tutti i suoi limiti o almeno i limiti relativi alla sua applicazione nel concreto. Essi si manifestarono soprattutto nella incapacità di favorire lo sviluppo della rete distributiva, per modernizzarla e per aprirla a nuove esperienze più vicine alle esigenze del mondo delle imprese e di quelle dei consumatori¹⁰. Ciò costituì la premessa per la successiva emanazione del decreto

⁷ Sul punto, R. O. DI STILO, *Le attività commerciali*, Maggioli Editore, 2007, p.32.

⁸ La legge 426/71 sanciva, inoltre, che l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento degli esercizi di vendita erano soggetti ad autorizzazioni amministrative. Quest'ultima era rilasciata dal sindaco del Comune in cui l'esercizio era situato, "nel rispetto dei regolamenti locali di polizia urbana, annonaria, igienico-sanitaria e delle norme relative alla destinazione ed all'uso dei vari edifici nelle zone urbane⁸". Furono, inoltre, istituite delle commissioni per il commercio fisso rispettivamente per i Comuni con più e meno di 50 mila abitanti. Le predette commissioni, intervenivano per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio del commercio, nella formazione del piano di sviluppo e di adeguamento commerciale e nelle principali determinazioni afferenti al commercio.

⁹ Cfr., art.37 della legge 11 giugno 1971 n. 426 recante "Disciplina del commercio".

¹⁰ Vedi, D. BIANCHI, *La riforma del commercio. Aspetti generali e stato di attuazione*, in "Diritto e diritti", Editore: Diritto.it s.r.l., n. 6/2004.

legislativo del 31 marzo 1998. Il d.lgs. n.114/98, recante «Riforma della disciplina relativa al commercio» ha costituito, nell'ambito della regolamentazione di questo settore, un'importante innovazione legislativa. Già da diversi anni, la letteratura economica nel nostro Paese aveva sottolineato i limiti normativi e applicativi della precedente legislazione, fondata (sebbene con successivi adattamenti e modifiche) sull'impianto della Legge n.426 del 1971¹¹. Nel 1997, la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva criticato esplicitamente tale assetto normativo, rilevando che la situazione del commercio nel nostro Paese “è tuttora molto diversa da quella prevalente in altri paesi europei ed è ampiamente differenziata tra regioni, con uno sviluppo nettamente inferiore delle forme distributive moderne nel Mezzogiorno. L'assetto normativo esistente in Italia ha sinora non solo frenato ma anche distorto tali sviluppi del mercato, in particolare in alcune regioni d'Italia”¹².

L'emanazione del Decreto Legislativo n.114/98 ha costituito, pertanto, un fatto economicamente rilevante per l'intero settore commerciale. La riforma del commercio introdotta con il cd. decreto Bersani ha abrogato la precedente normativa basata sulla legge n° 426/71 ed ha rappresentato un decisivo passo avanti verso la liberalizzazione del settore. Principali finalità del testo erano: trasparenza del mercato, concorrenza, libera circolazione delle merci, tutela del consumatore, sviluppo della rete distributiva, equilibrio fra forme di vendita e struttura distributiva. L'elemento principale introdotto dalla riforma era dato certamente dalla rimozione di una serie di disposizioni che costituivano barriere all'entrata nel settore di nuovi operatori ed alle modifiche delle situazioni esistenti. Innanzitutto disponeva l'abolizione del REC. Sebbene, infatti, quest'ultimo fosse stato proposto come fattore di garanzia della professionalità degli operatori a tutela del consumatore, nella realtà

¹¹ Questa normativa era stata criticata da diversi punti di vista, quali il suo carattere centralistico, la fiducia riposta sulle virtù pianificatorie dello sviluppo commerciale locale, l'insufficiente coordinamento amministrativo tra istituzioni aventi differenti competenze territoriali e il prevalente carattere vincolistico delle applicazioni concrete.

¹² Sul punto, L. FERRUCCI, D. PERCHEDDU, *Riforma del commercio, discrezionalità delle Regioni e continuità con il passato*, in “Industria&Distribuzione – Rivista di economia e gestione dei rapporti di canale”, n. 1/2002.

limitava l'accesso al mercato sopra descritta¹³. Tuttavia il Decreto Bersani aboliva il Rec "limitatamente" alle attività commerciali di vendita all'ingrosso e al dettaglio, mentre erano rimaste in vigore la sezione speciale del Rec per le attività ricettive (alberghi, pensioni, etc)¹⁴ ed il Rec per le somministrazioni di alimenti e bevande al pubblico. Il d.lgs. 114/98 riduceva inoltre, le tabelle merceologiche da quattordici a due: alimentare e non alimentare¹⁵. In ciò il decreto Bersani ebbe il merito di porre fine ad un vincolo all'entrata nel settore ancora di natura corporativa, certamente unico nell'attuale Europa. Queste tabelle merceologiche consentivano, infatti, di contingentare l'entrata nel mercato di negozi specializzati in merceologie particolarmente richieste ed allo stesso tempo impedivano agli esercizi già presenti di operare estensioni dell'assortimento¹⁶. Nel decreto si sanciva, inoltre, l'abolizione dei piani commerciali. Con la rimozione di detti piani il controllo delle attività distributive diventava una componente della pianificazione urbanistica, cui era demandato il difficile compito di gestire l'equilibrio tra concentrazioni commerciali spontanee e pianificate. In particolare, il decreto Bersani attribuiva alle Regioni ed ai Comuni il compito di attuazione delle norme destinate a regolare tale equilibrio. L'articolo 4 della legge in questione, inoltre, ridefiniva il regime autorizzatorio. Si prevedevano, infatti tre tipi di esercizi commerciali, in riferimento ai quali si sanciva una specifica disciplina delle autorizzazioni in merito ad apertura, trasferimento ed ampliamento della superficie di vendita¹⁷.

¹³ Il legislatore, pertanto, mediante la sua eliminazione ha voluto affermare il principio in forza del quale spetterà al gioco concorrenziale determinare l'uscita dal mercato di chi non dispone di un livello di professionalità adeguato.

¹⁴ Successivamente anch'essa abrogata dalla legge 29 marzo 2001 n.135.

¹⁵ E' fatta salva, tuttavia, la vigenza di tabelle merceologiche speciali per farmacie, tabaccherie e distributori di carburanti.

¹⁷ La classificazione è la seguente: *Esercizi di vicinato*: esercizi che hanno superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10 mila abitanti e non superiore a 250 mq nei Comuni con popolazione residente superiore a 10 mila abitanti. Detti esercizi sono soggetti a semplice comunicazione al Comune competente per il territorio, purchè ricorrano 30 giorni da quando perviene al Comune la comunicazione di apertura, trasferimento o ampliamento dell'attività. *Esercizi per medie strutture di vendita*: esercizi che hanno una superficie compresa tra i 151 e 1500 mq nei Comuni con meno di 10 mila residenti e una superficie compresa tra i 251 e i 2500 mq nei Comuni aventi popolazione residente superiore a 10 mila abitanti. Tali esercizi sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune sulla base degli obiettivi programmatici e dopo aver sentito le

Ancora, il decreto legislativo 114/98 eliminava definitivamente le commissioni comunali istituite dalla legge 426/71. Ne conseguiva che le autorizzazioni all'esercizio del commercio fisso, dovevano essere rilasciate direttamente dal sindaco, senza necessità di sentire o acquisire il parere di alcun organo collegiale. Si conferiva, inoltre, (e ciò assurge ad elemento del tutto innovativo), un ruolo consultivo alle rappresentanze dei consumatori. In tutte le fasi decisionali il si imponeva la consultazione delle rappresentanze dei consumatori, quali portatori delle istanze dei cittadini al fine di bilanciare i vari interessi in gioco, specialmente nei procedimenti relativi alle medie e grandi strutture di vendita. In merito agli orari di apertura, infine, si concedeva una maggiore discrezionalità agli operatori, riconoscendo ulteriori margini di libertà per i Comuni ad economia prevalentemente turistica. In conclusione, la riforma del commercio attuata con il D.Lgs. n° 114/98 configurava una prima effettiva liberalizzazione del settore che, tuttavia, finì per dipendere dal modo in cui le Regioni hanno attuato la delega prevista dallo stesso. Si può affermare, dunque, che il decreto Bersani costituì uno dei primi casi di realizzazione del federalismo amministrativo a "Costituzione invariata"¹⁸ che attuava il principio di sussidiarietà¹⁹ sancito dalla legge n.59/97, nota come Legge Bassanini,

organizzazioni dei consumatori e le organizzazioni imprenditoriali del commercio; *Esercizi per grandi strutture di vendita*: esercizi che hanno superficie negoziale superiore a 1500 mq nei comuni con meno di 10mila abitanti, e superiore a 2500 mq nei Comuni con più di 10 mila abitanti¹⁷. In tal caso l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento dell'esercizio sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per il territorio. La domanda è esaminata da una Conferenza di servizi indetta dal Comune e composta anche da un rappresentante della Provincia e della Regione. Il consenso di quest'ultimo sarà determinante.

¹⁸ Vedi, D. BIANCHI, *La riforma del commercio. Aspetti generali e stato di attuazione*, in "Diritto e diritti", Editore: Diritto.it s.r.l., n. 6/2004.

¹⁹ Il principio di sussidiarietà è stato introdotto dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht. Nel disegno del Trattato ogni ente sovraordinato svolge una funzione "sussidiaria" rispetto all'ente locale più vicino al cittadino, secondo una scala di attribuzioni sussidiarie che inizia dal Comune e, passando attraverso la Provincia, la Regione e lo Stato, termina con la ritenzione delle funzioni comuni di interesse sovranazionale all'Unione Europea. In adesione al principio di sussidiarietà stesso la legge n. 59/1997 ha voluto privilegiare il ruolo degli enti locali minori, evitando così che al centralismo dello Stato se ne sostituisse un altro di marca regionale.

in quanto lasciava che le scelte in merito all'organizzazione della distribuzione nello spazio fossero effettuate da chi effettivamente di essa si serviva²⁰.

1.3. Verso la liberalizzazione della distribuzione commerciale.

Il discorso riformista intrapreso 12 anni or sono dall'allora Ministro dello Sviluppo Economico, sembra trovare la sua logica consecuzione nel decreto "Bersani-Catricalà" n.223/06. In merito al settore delle attività commerciali, genericamente inteso, è utile prendere in esame l'art. 3 del decreto recante "Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale". Nel rispetto dei principi comunitari di tutela della concorrenza e di libera circolazione delle merci e dei servizi, l'articolo 3 sancisce una serie di interventi che coadiuvano la liberalizzazione del commercio. L'art. 3 della legge n.248/06, infatti, elimina definitivamente l'obbligo di iscrizione al REC anche per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, l'unico rimasto in vigore dopo la soppressione del REC per il commercio al minuto ed all'ingrosso di prodotti alimentari e non alimentari²¹ e di quello per le attività turistico-ricettive²². Non è necessario, pertanto, che rimangano vigenti gli esami per l'accertamento dell'idoneità per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, che si svolgevano presso le Camere di commercio. Tutte le attività di distribuzione commerciale, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande, sono, dunque, svolte senza l'iscrizione a registri abilitanti.

²⁰ La legge n. 59/97 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", nota come Legge Bassanini, imponeva in particolare due principi: la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private; il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

²¹ Soppresso dal D.Lgs. 114/98.

²² La Legge 135/01 ha soppresso la sezione speciale del Registro degli esercenti il commercio, istituita dalla Legge 217/83

Si conferma²³, comunque, l'obbligo per i soggetti interessati all'avvio di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande di attestare il possesso dei seguenti requisiti personali, morali e professionali, previsti dalla Legge 287/91, che vanno documentati direttamente al Comune: diploma di scuola alberghiera o di scuola a specifico indirizzo professionale riconosciuti dallo Stato; superamento dell'esame di idoneità effettuato presso le Camere di commercio²⁴; frequenza con esito positivo di un corso professionale riconosciuto dalle Regioni; iscrizione nel REC somministrazione. La lett. b) dell'art. 3 prevede, inoltre, che le attività economiche sono svolte senza "il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio". L'obiettivo è sicuramente quello di escludere la presenza di una barriera all'entrata sul mercato di nuovi imprenditori²⁵: il criterio della distanza è, infatti, la tipica misura che serve a mantenere una "esclusiva" per un dato spazio territoriale e, quindi, con riferimento al relativo bacino d'utenza la costituzione di una "rendita di posizione". Tale disposizione presenta, tuttavia, due limiti: non si riferisce alle distanze massime, (che quindi sono ammesse); prevede che il limite non ammesso riguardi "attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio"²⁶. Le attività economiche, secondo quanto previsto dalla lettera c) art.3 del decreto, devono essere, inoltre, svolte senza il rispetto "di limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare". Obiettivo della norma è evitare che tra i due settori in cui siano suddivisi i prodotti siano poste limitazioni con riferimento ai prodotti vendibili²⁷. L'art. 3 pone, inoltre, un ulteriore divieto. La lettera d) prevede, infatti,

²³ Secondo quanto sancito dal Ministero dello Sviluppo Economico, con la Circ. 3603/C.

²⁴ Ciò è valevole solo per i soggetti che hanno superato gli esami prima del 4.7.2006 (data di entrata in vigore del decreto) o che hanno presentato domanda prima del 4.7.2006 e poi superato l'esame);

²⁵ Vedi, E.M. TRIPODI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p.66.

²⁶ Si apre così la possibilità di porre dei limiti, ad esempio, tra medie e grandi strutture di vendita, ovvero tra le diverse tipologie di esercizi di somministrazione.

²⁷ Tale disposizione si presta a facili incomprensioni. A tal proposito è intervenuto il Ministero dello sviluppo economico con la circolare 3603/C chiarisce che il principio introdotto dal decreto intende impedire che all'interno dei settori alimentare e non siano posti obblighi, riserve o limitazioni, ciò salvo: il rispetto, ove sussistano, dei requisiti igienico sanitari previsti; le eventuali "prescrizioni relative a limitazioni dell'assortimento merceologico siano emanate per finalità di valorizzazione e

che le attività economiche sono svolte “senza il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale”. Non si ritengono, dunque, più ammissibili programmazioni che si basino sulla determinazione di volumi di vendite o di quote massime di mercato invalicabili da parte dell’esercente. Ciò, infatti, determinerebbe forti distorsioni nella concorrenza, impedendo la crescita delle imprese e l’inserimento nel mercato di nuovi operatori, con conseguente grave danno per i consumatori. L’articolo in questione liberalizza, inoltre, le vendite promozionali. Si sancisce “l’inammissibilità dei divieti per le vendite promozionali, a meno che non siano prescritte dal diritto comunitario ed il divieto di assoggettare le vendite promozionali ad autorizzazioni preventive o a limiti al loro svolgimento”. Viene introdotta, infine, la possibilità di consumo di prodotti gastronomici negli esercizi di vicinato, anche con l’uso di arredi; Il comma 3 dell’articolo 3 del decreto n.223/06 stabilisce inoltre che “a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni sancite nei precedenti commi”. L’art. 3 si chiude con l’indicazione alle Regioni e agli Enti locali di adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro il 1° gennaio 2007. E’ questo il punto maggiormente critico. La scadenza fissata è la stessa sia per le Regioni che per gli Enti Locali. Si ci chiede a tal proposito: Cosa succede se le Regioni non si adeguano? Come faranno i Comuni, senza la modifica della disciplina regionale a modificare la propria regolazione derivata²⁸? Alla disamina di tale questione ed ai reali problemi circa l’effettiva applicazione da parte delle Regioni delle disposizioni del decreto inerenti la disciplina delle attività commerciali si procederà nel capitolo seguente.

CAPITOLO II

salvaguardia delle aree o degli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico o ambientale e, pertanto per finalità costituzionalmente garantite”.

²⁸ Sul punto, E.M. TRIPODI., *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p.90.

Le Regioni e l'applicazione del decreto “Bersani – Catricalà” nel settore del commercio. Una disamina dei provvedimenti normativi in materia.

2.1. Premessa.

L'adozione da parte del governo del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, ha rappresentato un segnale positivo che recepisce le sollecitazioni espresse da più parti per consentire la ripresa economica del paese, troppo spesso legata a primati negativi che ne hanno condizionato e ne condizionano lo sviluppo²⁹. “L'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro³⁰”, ha rappresentato, infatti, il motivo ispiratore del legislatore. Tuttavia, il decreto, approvato dal consiglio dei ministri quasi “a sorpresa” ha avuto quale subitaneo effetto quello di riavviare una auspicabile stagione di liberalizzazioni ma, al contempo, ha creato qualche risentimento per il metodo impiegato, giudicato poco rispettoso della doverosa concertazione istituzionale, posto che il nostro sistema legislativo vede la presenza di più centri di competenza, a cominciare proprio dalle regioni³¹. Oltre a ciò, non vi è stata, neppure, alcuna preventiva concertazione con il mondo delle associazioni di categoria al fine di evitare il gioco dei veti e controveti che, di fatto, avrebbero bloccato quasi ogni ipotesi di riforma innovativa. Ci è facile osservare, dunque, che si subdoravano malumori già in epoca immediatamente antecedente l'emanazione del testo normativo, complice, per l'appunto, la mancata concertazione fra Stato e regioni. Queste ultime, come sancito nelle disposizioni finali del provvedimento, avrebbero dovuto adeguare le proprie legislazioni entro il 1 gennaio 2007. Così,

²⁹ E.M. TRIPODI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p.13.

³⁰ Cfr.art. 1 del d.l. 223/06.

³¹ Paradossalmente, è proprio la Relazione del Governo (AS 741) a ricordare che la Corte Costituzionale – con la sentenza 24 giugno 2005, n.242 – ha indicato che, nell'esercizio da parte dello Stato delle sue competenze esclusive, resta ferma la “necessità che la disciplina segua un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

tuttavia, non è stato. In materia di commercio, non godendo di un coordinamento a livello centrale, le regioni hanno posto in essere interventi molto diversi fra loro, configurando situazioni altrettanto differenti sul territorio, generando disparità di trattamento per i cittadini in relazione al loro domicilio e distorsioni nella concorrenza tra imprese distributive. Come avrebbe, due anni dopo dichiarato Silvano Gori, tra gli ideatori del decreto legge del 2006, la liberalizzazione rappresenta un'importante opportunità "ma se a questa non si accompagnano misure ovviamente adeguate, si rischia di generare un gran caos"³². Prima di passare all'esame delle singole disposizioni regionali che si sono avvicinate dal 2006 ad oggi è bene chiarire un importante punto. Non c'è da stupirsi, infatti, che le Regioni abbiano disatteso le disposizioni del decreto. L'Italia non ha mai eccelso per rapide capacità riformiste. Nell'ambito del settore distributivo vi è da considerare che la normativa commerciale, nel nostro Paese, ha influito fortemente sull'attività delle aziende e sulla propensione imprenditoriale degli operatori commerciali. La nostra esperienza nazionale è stata caratterizzata da una presenza pervasiva dell'intervento pubblico di regolazione e di governo che non ha eguali nel mondo occidentale e che ha permeato da sempre la vita delle imprese distributive³³. Se la distribuzione italiana si adegua con molto ritardo, e in alcune aree assai parzialmente, all'Europa e alla stessa evoluzione della società italiana quanto ai comportamenti dei consumatori, vi sono certamente molte ragioni che derivano dalla vita delle imprese distributive, dalla loro capacità e velocità di cambiamento, dalle loro caratteristiche basilari. Il commercio al dettaglio italiano presenta una serie di peculiarità che lo differenziano in modo marcato da quello dei maggiori Paesi europei. In gran parte si tratta delle stesse anomalie che rendono il sistema industriale nazionale un caso a sé nel panorama dell'Unione europea: dimensione media per addetti e per fatturato molto bassa, ai confini con la polverizzazione aziendale, e peso molto ridotto delle imprese di maggiori dimensioni. Il tutto con i ben noti corollari di evidenti posizioni di

³²Cfr., INDIS - UNIONCAMERE, *Le politiche regionali tra programmazione, liberalizzazione e concorrenza - Atti del 5° Convegno nazionale sul commercio - Venezia 14 - 15 giugno 2007*, Editore Maggioli, , 2008, p.33.

³³ Vedi, R. DESSÌ, *Dalla legge Bersani al federalismo commerciale*, in "Rivista della cooperazione", Edizioni Istituto Italiano di studi cooperativi Luigi Luzzatti, n.2/2003.

rendita, inefficienze manageriali e contenuti livelli di ricerca e sviluppo³⁴. Alla base, tuttavia, c'è una fondamentale questione, che trova radici in un pesante passato: in Italia, almeno fino al decreto Bersani del 1998, c'è stata poca innovazione apprezzabile, perché è mancata la concorrenza; e questo è stato il risultato di una legislazione vincolistica, che ha impedito la crescita delle imprese e ha determinato un appiattimento dei formati dei punti vendita ed una scarsissima propensione all'innovazione. Come ha osservato recentemente la Banca d'Italia, "la legge di riforma del 1998, nel liberalizzare l'apertura dei piccoli esercizi, ha demandato alle Regioni il potere di regolamentare l'apertura sul territorio di quelli più grandi. Non tutte le Regioni hanno colto l'occasione per liberalizzare. Nelle Regioni dove si sono adottati criteri più restrittivi, efficienza produttiva e diffusione delle nuove tecnologie ne sono risultate frenate, a scapito dei consumatori e della stessa crescita dell'occupazione nel settore". In sostanza, il processo di attuazione del federalismo in materia di legislazione commerciale rischia di acuire, anziché ridurre, le differenze a livello regionale producendo una mappa nazionale di realtà di governo regionale del fenomeno commerciale altamente differenziate, spesso senza alcun elemento comune di indirizzo, in particolare, nel rapporto, ancora problematico, fra disciplina urbanistica e insediamenti commerciali. E' evidente, dunque, che ciò non poteva che ripercuotersi negativamente sulla nuova disciplina del 2006, che si ispira ai principi della liberalizzazione e manifesta in modo evidente l'intenzione di accrescere la trasparenza del mercato riducendo i vincoli che oberano le imprese. Tuttavia, a tal proposito si ci chiede : In fase di stesura del decreto questo rischio non era in alcun modo prevedibile? Non si erano manifestati già in passato degli inequivocabili segnali da parte delle amministrazioni locali che i tempi dati non sarebbero rispettati?. Con riferimento all'applicazione delle nuove regole per quanto riguarda la distribuzione commerciale, è innegabile che negli ultimi anni si è assistito in Italia ad un ampio processo di liberalizzazione, che ha riguardato soprattutto gli esercizi di dimensioni più piccole, ormai praticamente liberi nelle loro decisioni di localizzazione e di assortimento. La concorrenza tra esercizi più modesti è quindi elevata. Per le medie e grandi superfici, è stato invece mantenuto un regime

³⁴ Sul punto, M. VENTURA, *La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle Regioni italiane: un tentativo di analisi economica*, in "Le istituzioni del federalismo", Maggioli Editore, n.2/2005, p. 397.

autorizzatorio, che prevede l'intervento delle amministrazioni comunali e regionali sulla base di criteri principalmente improntati alla programmazione urbanistica. In realtà, molte Regioni hanno dato una interpretazione restrittiva delle disposizioni normative nazionali, mantenendo in vita una programmazione strutturale dell'offerta che prevede o mantiene ingiustificati vincoli quantitativi alle possibilità di ingresso nel mercato di esercizi di dimensioni più grandi. Come conseguenza di queste politiche, in molte Regioni gli ingressi di nuove imprese, soprattutto nei segmenti degli ipermercati, sono possibili solo attraverso acquisizioni di operatori esistenti ed accorpamenti delle relative licenze. Le limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori nelle medie e grandi superfici, che è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, tendono ad indebolire l'operare della concorrenza tra gli operatori di dimensioni più grandi e ad impedire che le riduzioni dei costi associate alla maggiore dimensione raggiungano i consumatori attraverso un abbassamento dei prezzi. Va da sé, ad esempio, che se il numero degli ipermercati è inferiore a quello necessario per soddisfare la domanda dei consumatori, gli ipermercati esistenti mantengono un rilevante potere di mercato e i loro prezzi rimangono pertanto elevati. Come conseguenza, rimangono elevati anche i prezzi del dettaglio tradizionale. È chiaro, da questo quadro, che frenare ingiustificatamente l'adeguamento della struttura della distribuzione commerciale alle mutate esigenze dei consumatori determina importanti svantaggi in termini di disponibilità di luoghi alternativi di acquisto e di condizioni di vendita. Una possibile risposta alle preoccupazioni in materia dei prezzi è pertanto una maggiore liberalizzazione della distribuzione commerciale, sia in termini di autorizzazione all'ingresso nel mercato, che in relazione ai comportamenti delle imprese, e non certo il ricorso a ulteriori forme di regolazione, dagli effetti incerti ma che in un bilancio globale è certamente negativo per lo sviluppo dell'economia nazionale.

2.2. La normativa commerciale della Regione Piemonte.

Il commercio è uno dei cardini della configurazione economica e sociale delle città e dell'intero territorio piemontese. Partendo da questo assunto l'Assessorato al

Commercio della Regione Piemonte ha programmato e attuato da oltre dieci anni, a seguito della riforma definita a livello nazionale nel 1998, una serie di politiche territoriali a sostegno e promozione del "commercio urbano". Negli ultimi quattro anni tali politiche hanno vissuto un'ulteriore e discreta fase di implementazione economica e perfezionamento normativo, complice la nuova ondata di liberalizzazioni introdotta dal decreto 223/06. In data 29 dicembre 2006, è stata approvata la nuova legge regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande. Detta legge pone il Piemonte tra le poche regioni italiane ad avere una legge che disciplina detta materia in maniera relativamente conforme ai principi fissati dalla citata legge Bersani bis ed al dettato costituzionale, almeno per ciò che concerne i pubblici esercizi. Si tratta della legge regionale n.38 del 29 dicembre 2006 recante "Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande". La nuova normativa introduce importanti innovazioni per i pubblici esercizi, in particolare in tema di licenze. Ai sensi dell'art. 7 comma I, della legge in questione viene ora introdotta una "unica tipologia di esercizi³⁵ di somministrazione di alimenti e bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione³⁶". Ampia libertà viene dunque riservata ai gestori circa la determinazione dell'assortimento merceologico del proprio esercizio, con la conseguenza che d'ora in poi saranno solo le scelte imprenditoriali di questi ultimi ed il possesso dei requisiti igienico-sanitari a determinare il tipo di attività effettivamente svolta da ogni singolo esercizio. La nuova normativa si propone inoltre di ridurre gli adempimenti burocratici previsti per l'accesso e l'esercizio dell'attività. In particolare viene previsto il diffuso utilizzo dell'istituto del "silenzio-assenso" e della "denuncia di inizio attività" (DIA), da presentarsi da parte dell'interessato al Comune ove ha sede l'esercizio. Da segnalare, inoltre, che, in linea con i principi statali, non risulta più essere prevista l'iscrizione al REC³⁷ - Registro Esercenti il Commercio - e che per l'accesso alla professione è ora richiesto aver frequentato un apposito corso professionale, oppure aver esercitato l'attività in proprio o come dipendente qualificato per almeno due anni nel corso

³⁵ Cfr. art. 7 l.r. n.38/2006.

³⁶ (...)Gli esercizi di cui al comma 1 somministrano alimenti e bevande nei limiti previsti dalle norme igienico-sanitarie. Gli esercizi di cui al presente articolo hanno facoltà di vendere per asporto i prodotti oggetto dell'attività di somministrazione.

³⁷ In attuazione dell'art 3 comma I, legge 248/06.

dell'ultimo quinquennio. Ai sensi dell'art. 8³⁸ spetta ai Comuni adottare i criteri per l'insediamento delle attività. In particolare, i Comuni possono individuare aree di particolare interesse storico, artistico, architettonico, archeologico e ambientale nelle quali l'attività di somministrazione di alimenti e bevande è vietata o sottoposta a limitazioni per incompatibilità con la natura di tali aree. In tema di orari, l'art 17 stabilisce il principio per cui la determinazione dell'orario di apertura al pubblico dell'esercizio è libera e rimessa al singolo esercente/gestore, con l'intervento del Comune previsto solo nel caso di esigenze di interesse pubblico, con particolare riferimento alla sicurezza pubblica. Infine, merita sottolineare che con la legge regionale in esame la Regione Piemonte si propone anche di promuovere ed incentivare le attività di somministrazione che presentano elevati livelli qualitativi in relazione alle caratteristiche dei locali, alla tipologia dei prodotti e al servizio reso da addetti ed operatori: a tale fine, nell'art 23, la Regione istituisce apposito marchio di qualità “volto a premiare e contraddistinguere le attività dagli elevati standard qualitativi, in relazione alle caratteristiche dei locali, alla tipologia dei prodotti e del servizio reso, ed in relazione alla qualificazione e valorizzazione della professionalità degli operatori e degli addetti”. Tale intervento, pur non trovando esplicita menzione nel decreto 223/06, ha fondamento nelle disposizioni iniziali del suddetto testo normativo. Nell'art.1, si fa, infatti, esplicito riferimento all' “improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali”. Inoltre, sempre in merito all'attività di somministrazione di alimenti e bevande, si segnala, al titolo VIII, la disposizione di cui all'articolo 22, c. 1 lett. i) della legge 38/2009, che ha abrogato il comma 6 dell'articolo 27 della legge regionale 38/2006,³⁹ recante una disposizione

³⁸ Sul punto, P. VERGANTE, *Prontuario per la polizia commerciale della Regione Piemonte*, Maggioli Editore, 2008.

³⁹ L'art. 27, c. 6. della L.R. 38/2006 prevedeva: “Fino all'adozione degli atti normativi di attuazione ai sensi dell'articolo 8, permangono in capo ai comuni le competenze relative alla fissazione del parametro numerico, già previste dall'articolo 2 della legge 25 gennaio 1996, n. 25 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative nel settore delle attività produttive ed altre disposizioni urgenti in materia). Per la modifica del parametro i comuni applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della l. 25/1996, tenuto conto dei principi e delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 11 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248

che consentiva, in via transitoria, di mantenere in vita i contingenti numerici. Ciò posto, in data 8 febbraio 2010 n. 85-13268⁴⁰, la Giunta ha approvato all'unanimità gli "Indirizzi generali e criteri regionali per l'insediamento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande"⁴¹, contenuti nell'art. 8 del testo regionale. Con riferimento all'abolizione dei limiti quantitativi all'esercizio delle attività commerciali, come sancito nell'art. 3 d.l. 223/06, la Giunta piemontese, infatti, a distanza di 4 anni dall'emanazione del decreto, nell'art. 12 della predetta delibera, recante "Regolamentazione per il rilascio delle autorizzazioni" sancisce che: "La trasformazione e la qualificazione degli esercizi di somministrazione, si realizzano attraverso il continuo adattamento degli esercizi stessi e della loro organizzazione spaziale alle mutevoli preferenze del consumatore. Tale adattamento si concretizza in nuove aperture di esercizi di somministrazione, trasferimenti della loro ubicazione e variazioni della superficie destinata alla somministrazione. Le nuove aperture, i trasferimenti di sede, le variazioni della superficie degli esercizi di somministrazione non sono soggette ad alcuna limitazione quantitativa, per comune e per zona⁴² (...)". Tuttavia, il III comma della medesima disposizione specifica che: "Limitazioni di ordine quantitativo sono poste, nel rispetto dei contenuti della direttiva 2006/123/CE⁴³ del Parlamento europeo e del Consiglio (...), nei soli casi in cui ciò è ritenuto necessario per motivi imperativi di interesse generale quali le ragioni di salute pubblica, di sicurezza e di tutela ambientale, nel pieno rispetto dei principi di non discriminazione, necessità, proporzionalità". Nella circolare del Presidente della Giunta piemontese, n.2 del 2/10/2006, avente ad oggetto il decreto legge 4 luglio 2006, si sanciva che, a norma del comma 4 dell'art. 3 del decreto "Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi ed alle disposizioni di cui al comma 1 entro il 1° gennaio 2007". In proposito la Regione provvederà, quanto prima, ad assumere le opportune iniziative normative, anzitutto a carattere legislativo, tali da garantire la piena attuazione delle intervenute norme

(Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale)."

⁴⁰ pubblicata sul B.U. n.8 del 25/02/2010;

⁴¹ Sul punto, E. FIORE, *Formulario del commercio e dei pubblici esercizi*, EDK Editore, 2010.

⁴² art. 12 D.G.R. n. 85-13868, 8 febbraio 2010;

⁴³ meglio nota come "Direttiva Bolkestein";

statali e l'adeguato contemperamento con la vigente normativa regionale". Ciò non è avvenuto, o meglio, è avvenuto, ma solo parzialmente.

Quanto alle vendite promozionali, come già detto, nell'art. 3⁴⁴ del decreto si vieta la fissazione di divieti generali ad effettuare vendite promozionali e si eliminano le autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale allo svolgimento di dette vendite, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione. La Regione Piemonte, a tal proposito, interviene con la circolare n. 2/BAP/COP pubblicata sul BURP n.40 del 5 ottobre 2006, che chiarisce che resta in vigore il disposto dell'art. 14 bis della l. r. 28/1999 secondo il quale "Nei trenta giorni che precedono la data di inizio delle vendite di fine stagione non è consentito lo svolgimento delle vendite promozionali aventi ad oggetto articoli di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento se non venduti entro un certo periodo di tempo". Non è pertanto da ritenersi illegittima la richiesta all' esercente, da parte dei regolamenti comunali, di una comunicazione del periodo di effettuazione delle vendite promozionali, tenuto conto del divieto previsto per i periodi che precedono l'inizio dei saldi di fine stagione, nella quale risulti anche l'indicazione dei prezzi e delle percentuali di sconto, a garanzia di una informazione trasparente al consumatore.

La stessa circolare fa, inoltre, riferimento all'art.3 comma 1 lettera b) che sancisce l'incompatibilità con il principio di tutela della concorrenza della prescrizione del rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizi. A tal proposito "Con riferimento specifico al comparto del commercio al dettaglio in sede fissa si evidenzia in particolare che gli indirizzi generali e criteri di programmazione urbanistica per l'insediamento del commercio al dettaglio in sede fissa approvati dalla Regione con DCR 563-13414/1999 non confliggono con la previsione normativa nella parte in cui prevedono –art. 13 e 14- per il riconoscimento delle zone di insediamento commerciale –addensamenti e localizzazioni- criteri di tipo spaziale-distanziometrico. Si tratta infatti di relazioni fra aree e non fra singoli esercizi. Problemi di compatibilità rispetto alla normativa in tema di concorrenza potrebbe

⁴⁴ comma 1, lettere e) ed f);

invece presentare la definizione, in sede comunale, delle zone di insediamento commerciale in modo tale da consentire, nei fatti, l'attivazione di un unico insediamento commerciale, con impossibilità, per eventuali concorrenti, di accedere al mercato”.

La circolare del 5 ottobre 2006, interviene, inoltre in merito all'applicazione di altre disposizioni sancite dal decreto 223/06, quali la liberalizzazione delle attività di panificazione, la soppressione delle commissioni comunali, gli interventi urgenti nel campo della distribuzione dei farmaci.

In particolare, quanto alle disposizioni urgenti per la liberalizzazione delle attività di produzione del pane (art.4 d.l.223/06) è doveroso evidenziare che la circolare esplica che “A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto 223/2006 sono abrogate: la legge 31 luglio 1956, n. 1002 che prevedeva un limite quantitativo alla produzione di pane e al numero dei panifici nei singoli Comuni prevedendo, inoltre, un regime autorizzatorio in capo alle Camere di Commercio; la lettera b), del comma 2 dell'articolo 22 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 dove si prevedeva che l'esercizio dei nuovi panifici i trasferimenti le trasformazioni di panifici esistenti di cui articolo 3 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 soggiacevano alla disciplina di cui articolo 20 della legge n. 241/90 (silenzio assenso)”. Ancora, in merito alla nuova disposizione del decreto Bersani – Catricalà che abroga il divieto di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, nell'osservanza delle norma igienico – sanitarie, la circolare chiarisce che “spetta ai Comuni e alle ASL esercitare le rispettive funzioni di vigilanza”. Per concludere, come dimostrato fin d'ora, la Regione Piemonte, ha assunto, un atteggiamento bifronte relativamente al recepimento del decreto Bersani – Catricalà, per ciò che concerne la liberalizzazione del commercio. È evidente che se da un verso, si privilegia la liberalizzazione dei pubblici esercizi, dall'altro non esiste ad oggi alcuna legge regionale che inerisca l'applicazione del suddetto testo normativo alle attività commerciali in generale. Certo, è evidente che il Piemonte si attesta, comunque, come una fra le Regioni che maggiormente hanno applicato il decreto quanto al settore della distribuzione commerciale.

2.3. Il Codice del commercio della Regione Toscana.

Per gli adeguamenti a quanto richiesto dalla legge n.248/2006 la Regione Toscana è prontamente intervenuta emanando la deliberazione di Giunta 20 novembre 2006, n.875 che riporta, in allegato, un'apposita circolare. Detta circolare riguarda nello specifico i rapporti tra l'art. 3 del d.l. 223/06 e la disciplina del commercio vigente in Toscana, con riferimento a commercio in sede fissa, commercio su aree pubbliche e somministrazione di alimenti e bevande. Posto che la Regione Toscana ritiene che la normativa regionale vigente, in materia di commercio, sia già in linea con le disposizioni del decreto Bersani sulle liberalizzazioni⁴⁵, nella circolare si forniscono una serie di chiarimenti che ci accingiamo a riportare. Con il Codice del Commercio, entrato in vigore il 25 febbraio 2005, la Toscana, infatti, aveva già provveduto ad abrogare il Rec e le commissioni consultive per l'attività di somministrazione, a sostituire le varie tabelle merceologiche con due soli settori, "alimentare" e "non alimentare" e ad introdurre la possibilità di consumare i pasti sul posto negli esercizi di vicinato alimentare. Altro punto in cui secondo la Regione la disciplina regionale toscana è già pienamente conforme alle nuove indicazioni del legislatore nazionale, riguarda i vincoli derivanti da distanza minime tra esercizi, ovvero l'assenza di limitazioni quantitative all'assortimento offerto negli esercizi commerciali che, come sancito dal decreto, contempla solo i settori merceologici alimentare e non alimentare. La circolare chiarisce, infatti, che la previsione della tipologia di prodotti denominati "merci ingombranti a consegna differita" nella l.r. 28/2005⁴⁶, non contrasta con il d.l. 223/06, poiché "la disciplina di tali prodotti sarà contenuta nel regolamento di attuazione della l.r. 28/2005 e riguarderà unicamente l'applicazione di standard di parcheggio più ridotti agli esercizi che volontariamente si impegnino a vendere in maniera esclusiva specifiche merceologie, perdendo tale beneficio (e dovendo pertanto adeguarsi agli standard "ordinari"⁴⁷) in caso di inottemperanza agli impegni assunti".

⁴⁵ Eccetto le disposizioni in materia di vendite promozionali.

⁴⁶ Di cui all'art. 22, comma 1, lett. l).

⁴⁷ E.M. TIPOLDI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p. 290.

Allo stesso modo, nella circolare la Regione chiarisce che si ritengono pienamente valide le previsioni della previgente disciplina regionale⁴⁸ che consentono ai Comuni la possibilità di prevedere per mercati, fiere o singoli posteggi, specializzazioni merceologiche o limitazioni alla vendita di determinati prodotti, in quanto le eventuali limitazioni sono finalizzate unicamente alla valorizzazione di aree di particolare interesse del territorio comunale. Tale possibilità è stata, infatti, contemplata dalla circolare esplicativa del Ministero dello Sviluppo Economico n. 3603/C del 2006.

Quanto alla programmazione la Giunta Regionale Toscana, nel medesimo documento, chiarisce che non vengono utilizzati limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolati sul volume delle vendite. Tuttavia, ci preme sottolineare che, per ciò che concerne la disciplina dei pubblici esercizi, in Toscana si prevede una programmazione comunale, definita sulla base di direttive regionali. Tali direttive sono state previste con D.C.R. n.57 del 20 giugno 2006 recante “Direttive regionali per la programmazione comunale delle attività di vendita della stampa quotidiana e periodica e di somministrazione di alimenti e bevande”, e si sostanziano in parametri di riferimento numerici oppure in elementi qualitativi o caratteristiche compatibili con l’esperibilità di un bando pubblico. Nella D.C.R. in questione si dispone che “Per la formazione degli atti di programmazione per l’apertura o per il trasferimento degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, anche stagionali, il comune promuove appositi incontri di concertazione”. “Tenendo conto delle finalità della programmazione (adeguatezza del servizio al consumatore, produttività delle imprese del settore, equilibrio tra domanda e offerta) e dei fattori da valutare (popolazione residente e fluttuante, abitudini di consumo extradomestico, caratteri e vocazioni del territorio), gli atti di programmazione comunale prevedono criteri che si sostanziano in parametri di riferimento numerici, anche relativi alle specificità delle diverse parti del territorio comunale, oppure prevedono elementi qualitativi o caratteristiche compatibili con l’esperibilità di un bando pubblico”.

Ancora si chiarisce che “Per definire i criteri della nuova programmazione il comune tiene conto tra l’altro dei seguenti elementi: evoluzione degli andamenti demografici, delle dinamiche dei consumi, e dei flussi turistici; quantità e qualità dell’offerta

⁴⁸ Cfr. art.4, comma 4, l.r. n.10/2003 ed art.98, comma 3, l.r. n.28/2005.

complessiva di attività ed esercizi di somministrazione presente nell'area; vocazione delle diverse zone del territorio comunale, recupero di aree o edifici di particolare interesse, previsioni urbanistiche e nuovi insediamenti abitativi; progetti di qualificazione e valorizzazione dei luoghi del commercio di cui al Capo XIII della l.r. 28/2005; articolazione tipologica e funzionale del sistema distributivo del territorio comunale⁴⁹”.

In merito alla “vocazione delle zone territoriali” la D.C.R. n.57/2006 interviene sancendo che “Per specifiche aree di interesse storico, culturale e ambientale, individuate dal comune, possono essere definiti divieti, vincoli e limitazioni con riferimento, tra l'altro, ai dimensionamenti, alle tipologie architettoniche ed estetiche, ai contenuti e alle modalità dei servizi di somministrazione”. Inoltre,

“Al fine di valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio, il comune può sottoporre gli esercizi e le attività di somministrazione di alimenti e bevande a particolari prescrizioni anche definendo specificazioni funzionali nella destinazione d'uso degli immobili mediante atti in materia urbanistica”.

Quanto ai parametri numerici il Ministero ha ritenuto – a nostro avviso erroneamente – che la parametrizzazione su base numerica di cui all'art.2, comma1, della legge n.25/1996⁵⁰ sia compatibile con i principi del decreto. Nella circolare n.875 del 20 novembre 2006, tuttavia, la Regione Toscana sottolinea come “le direttive regionali citate non obbligano i Comuni a programmare attraverso parametri di riferimento numerici, avendo le stesse previsto anche la possibilità di una programmazione basata esclusivamente su elementi qualitativi” (quali ad es. caratteri edilizi, architettonici o funzionali degli edifici sede degli esercizi, disponibilità di parcheggi,

⁴⁹ Cfr., S. PANETTA, *Il codice del commercio della Regione Toscana*, in "Disciplina del commercio e dei servizi", Maggioli editore, n. 3/2005.

⁵⁰ Che sancisce che “Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di esecuzione della legge 25 agosto 1991, n.287, l'autorizzazione è rilasciata dai sindaci, previa fissazione da parte degli stessi, su conforme parere delle commissioni, di un parametro numerico che assicuri, in relazione alla tipologia degli esercizi, la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore ed il più equilibrato rapporto tra gli esercizi e la popolazione residente e fluttuante, tenuto anche conto del reddito di tale popolazione, dei flussi turistici e delle abitudini di consumo extradomestico”.

etc). In altre parole la Regione “incentiva i Comuni a non utilizzare il parametro numerico che presenta forti sospetti di anticoncorrenzialità⁵¹.

Quanto alla programmazione relativa alle Grandi Strutture di Vendita la Regione è intervenuta con la D.G.R. 424 del 25 maggio 2009, recante “Quantificazione della superficie di vendita autorizzabile per grandi strutture”. In tale D.G.R.” Visto, in particolare, l’articolo 14 del regolamento approvato con D.P.G.R. 1 aprile 2009, che, al comma 4, stabilisce che la programmazione di tali strutture è realizzata attraverso la quantificazione della superficie di vendita autorizzabile per grandi strutture (SVAG), delegando la Giunta regionale alla definizione di tale superficie, relativamente ai due settori merceologici, alimentare e non alimentare” si delibera di: quantificare la Superficie di Vendita Autorizzabile per le Grandi strutture (SVAG), con validità fino al 31 dicembre 2010 e comunque fino alla definizione della successiva programmazione, nella misura complessiva di mq 123.400, di cui mq 31.300 per il settore merceologico alimentare e mq 92.100 per il settore merceologico non alimentare; riservare una quota del 30 per cento della suddetta SVAG agli ampliamenti, effettuati una sola volta e nei limiti del 30 per cento della superficie di vendita originaria, di grandi strutture di vendita attive da almeno tre anni; articolare la SVAG complessiva e la quota riservata agli ampliamenti, di cui al punto precedente, in relazione a tre aree di programma⁵², nelle quantità riportate nell’Allegato al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante.

Quanto alla disciplina delle vendite promozionali, la Regione Toscana con la legge n.21 del 2007, recante “Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28”, dispone che “Le vendite promozionali, con le quali vengono offerte condizioni favorevoli di acquisto dei prodotti in vendita, sono effettuate dall'esercente dettagliante per tutti o una parte di tali prodotti. Le merci offerte in promozione devono esser distinguibili da quelle vendute alle condizioni ordinarie. Le vendite dei prodotti del settore merceologico non alimentare di carattere stagionale che formano oggetto delle vendite di fine stagione non possono

⁵¹ Vedi, E.M. TIPOLDI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p.291;

⁵² “(...) corrispondenti alle tre aree vaste della Toscana centrale, della Toscana della costa e della Toscana interna e meridionale”.

svolgersi nei trenta giorni precedenti alle vendite di fine stagione”. Si eliminano, invece, già a partire dal Codice del Commercio del 2005, la comunicazione preventiva ed i limiti di durata.

Per concludere, anche la Regione Toscana, all’art 18 bis della l.r. n.28 del 2005, introduce la vendita di farmaci da banco negli esercizi commerciali.

2.4. La Regione Liguria e il Testo Unico sul Commercio.

Seguendo l’esempio di alcune regioni (come la Toscana), anche la Liguria si è data una disciplina generale del commercio, a seguito dell’emanazione del decreto Bersani – Catricalà, adottando, con la legge regionale 3 gennaio 2007, n.1⁵³, un apposito Testo Unico sulla materia⁵⁴. Il testo, che si compone di 162 articoli, fa proprie le competenze attribuite alle Regioni dalla normativa nazionale in materia di commercio, apportando sostanziali innovazioni e modifiche. Fra le finalità della legge emergono il perseguimento dell’efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo equilibrato della rete distributiva, nonché l’evoluzione tecnologica dell’offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi e del miglioramento della qualità del servizio reso ai consumatori, nonché la promozione dell’equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento, alla tutela e alla valorizzazione del ruolo delle piccole imprese commerciali⁵⁵. Quanto alla classificazione merceologica delle strutture di vendita al dettaglio, si segnala che l’art. 16 della legge⁵⁶ classifica tali strutture in due tipologie: esercizi alimentari, intendendosi per tali gli esercizi alimentari specializzati o esercizi con una superficie netta di vendita destinata, nella misura stabilita dalla programmazione commerciale ed urbanistica di cui all’articolo 3, alla

⁵³ Il “Testo Unico in materia di commercio”, pubblicato sul B.U.R.L. n.1 del 3 gennaio 2007.

⁵⁴ Vedi, E.M. TIPOLDI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007 p.283.

⁵⁵ Cfr., art.2, l.r. n.1 del 2007;

⁵⁶ Vedi, E .FIORE, C. LO JACONO, *Prontuario per la polizia commerciale della Regione Toscana*, Maggioli Editore, 2006.

commercializzazione di prodotti alimentari e articoli per l'igiene personale e la pulizia della casa; esercizi non alimentari, quali gli esercizi specializzati o esercizi con una superficie netta di vendita destinata, nella misura stabilita dalla programmazione commerciale ed urbanistica, alla commercializzazione di prodotti non alimentari.

Quanto al procedimento autorizzatorio relativo agli esercizi di vicinato, l'art.18 della l.r. n.1/2007 prevede che "L'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento, la concentrazione o l'accorpamento della superficie di vendita di un Esercizio di vicinato e la modifica, quantitativa o qualitativa di settore merceologico sono soggetti a previa dichiarazione di inizio di attività (DIA) al Comune competente per territorio e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione ed entro e non oltre sei mesi dalla stessa. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione al Comune e alla Camera di Commercio territorialmente competenti. (...)Il Comune, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti". Inoltre, al comma 5 dell'art. 18, si stabilisce che "Negli Esercizi di vicinato abilitati alla vendita dei prodotti alimentari è consentito il consumo immediato dei medesimi prodotti, a condizione che siano esclusi il servizio di somministrazione e le attrezzature ad esso direttamente finalizzate. E' consentita la dotazione di soli piani di appoggio e la fornitura di stoviglie e posate a perdere". In riferimento alla programmazione commerciale, in attuazione dell'art 3, comma 1 lett. c) del d.l. 223/06 sulle liberalizzazioni⁵⁷, il Testo Unico del Commercio Ligure al comma 1 dell'art. 26 sancisce che "La Regione, nella programmazione commerciale ed urbanistica di cui all'articolo 3, può individuare le zone del proprio territorio alle quali applicare i limiti massimi di superficie di vendita in base alle caratteristiche socio-economiche anche in deroga al criterio della consistenza demografica". Ancora nello stesso

⁵⁷ Tenuto conto della circolare del Ministero dello Sviluppo Economico n.3603/C in cui si chiarisce che "si ritiene che il principio enunciato a tutela della concorrenza non sia applicabile nel caso in cui prescrizioni relative a limitazioni dell'assortimento merceologico siano emanate per finalità di valorizzazione e salvaguardia delle aree o degli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico o ambientale e, pertanto, per finalità costituzionalmente garantite".

articolo si prevede che, per i Comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti e per centri storici, aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico o ambientale e, infine per le aree di particolare interesse del proprio territorio, “l’indicazione dei criteri in base ai quali i Comuni possono sospendere o inibire gli effetti della dichiarazione inizio attività all’apertura degli esercizi di vicinato o sottoporre le attività commerciali a particolari limitazioni o prescrizioni anche di natura merceologica, sulla base di specifica valutazione circa l’impatto del nuovo esercizio sull’apparato distributivo e sul tessuto urbano ed in relazione a programmi di qualificazione della rete commerciale”. Vediamo dunque, che pur essendo il Testo Unico sul Commercio posteriore all’emanazione della legge. 248/06 larga parte delle disposizioni inerenti l’art. 3 che disciplina la tutela della concorrenza delle attività commerciali non sono recepite. Il capo IV della legge regionale n.1/2007 riguarda le attività di somministrazione di alimenti e bevande. Anche in tal caso si prevede un’unica tipologia di attività di somministrazione. Quanto alla programmazione dei pubblici esercizi, l’art. 54 del Testo rimanda ai Comuni la messa a punto dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. La principale conseguenza è che gli operatori proprietari di una autorizzazione che li abilita allo svolgimento dell’attività di bar o di ristorante potranno indistintamente esercitare una qualsiasi o entrambe le predette attività previa verifica della conformità dell’esercizio alle vigenti normative igienico-sanitarie.

In deroga, tuttavia, all’art.3 lett. c) del d.l. 223/06, ma conformemente a quanto chiarito dalla circolare sopra citata n.3603/C 2006, l’art. 59 della legge regionale presa in esame prevede limitazioni all’esercizio dell’attività, sancendo che “La somministrazione di bevande aventi un contenuto alcolico superiore al 21 per cento del volume non è consentita negli esercizi operanti nell’ambito di impianti sportivi, fiere, complessi di attrazione dello spettacolo viaggiante installati con carattere temporaneo nel corso di sagre o fiere e simili luoghi di convegno, nonché nel corso di manifestazioni sportive o musicali all’aperto”; ciò salva autorizzazione eccezionale e temporanea del Sindaco.

Il Testo Unico sul Commercio della Regione Liguria disciplina, inoltre, le vendite promozionali⁵⁸. Come sancito nell'art. 113 della legge "tali vendite non devono avere ad oggetto prodotti che concernono le vendite di fine stagione o saldi per periodi di tempo limitati e residuali rispetto a quelli stabiliti dal comma 2 dello stesso articolo". Detto comma sancisce che "Non possono essere effettuate vendite promozionali durante vendite di fine stagione o saldi, nei quaranta giorni antecedenti, nei venti giorni successivi alle stesse e nel mese di dicembre". Inoltre l'esercente che intende effettuare la vendita promozionale è tenuto a darne comunicazione, con avviso apposto nel locale di vendita ben visibile dall'esterno, almeno dieci giorni prima della data prevista per l'inizio delle vendite, in cui si indica: l'ubicazione dei locali in cui deve essere effettuata la vendita; la data di inizio della vendita e la sua durata; la qualità delle merci e i prezzi praticati prima della vendita promozionale e i prezzi che si intendono praticare, nonché lo sconto o il ribasso espresso in percentuale. Le merci offerte in saldo, inoltre, devono essere separate in modo chiaro ed inequivocabile da quelle eventualmente poste in vendita alle condizioni ordinarie.

Il Testo Unico, infine, nell'art.158 fa riferimento alle disposizioni nel campo della distribuzione dei farmaci, semplicemente sancendo che "Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006 n. 248, la comunicazione deve essere inviata anche al Comune in cui ha sede l'esercizio". Ancora, ai sensi dell'art. 159 "Per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati dalla presente legge continuano a trovare applicazione le disposizioni contenute: a) nel decreto legislativo n. 114/1998; b) nella legge n. 287/1991; c) nel d.lgs.170/2001; d) nel d.lgs. 206/2005".

A distanza di oltre un anno dall'adozione del Testo Unico sul commercio, la Giunta Regionale ligure approva la delibera n.18 dell'8 maggio 2007⁵⁹. Nella delibera vengono esplicitati diversi punti del Testo Unico.

Quanto ai criteri e agli indirizzi per insediamenti nuove medie e grandi strutture di vendita, sia per le medie strutture alimentari che per le grandi (alimentari e non), il metodo seguito è il seguente: a) suddivisione in più fasce dei Comuni Liguri (in aree territoriali per le grandi strutture) a seconda della misura della differenza fra l'indice

⁵⁸ La l.r. n.1/2007 definisce le vendite promozionali quelle ipotesi "in cui il dettagliante venda a prezzi convenienti una parte o tutti i prodotti della merceologia che ha titolo di porre in vendita".

⁵⁹ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale del 16 maggio 2007;

medio di densità regionale e quello calcolato per le fasce di Comuni (o aree territoriali) di riferimento; b) attribuzione di percentuali di incremento di superficie di vendita a seconda della fascia di appartenenza e, per le medie strutture, anche a seconda dell'ampiezza demografica dei Comuni. La D.C.R. n.18/2007 chiarisce, inoltre che "La misura delle percentuali di incremento decresce al crescere della densità media. Nel fissare le percentuali si è tenuto conto anche, per le medie strutture di vendita, delle esigenze di consentire ai Comuni medio-piccoli di poter colmare alcune lacune della loro rete commerciale e nello stesso tempo di evitare nei Comuni maggiori che si intensifichino processi di trasformazione della rete troppo incisivi ed in tempi troppo rapidi. Per le grandi strutture di vendita si è tenuto conto anche della precedente risposta del mercato per nuovi insediamenti rispetto alle disponibilità di superficie". Ancora si sancisce che "L'insieme delle nuove superfici autorizzabili sia per le medie strutture alimentari che per le grandi strutture (alimentari e non) non può comunque essere considerato un limite assoluto per nuove attività, in quanto la presente programmazione lascia grande libertà agli operatori di poter disporre, a certe condizioni, di superfici aggiuntive con gli istituti previsti per gli ampliamenti, accorpamenti e concentrazioni che consentono, infatti, di introdurre idonei elementi di grande flessibilità nella rete commerciale ligure, con la conseguente possibilità di una parziale e graduale trasformazione della rete stessa". Ad ogni modo l'abolizione dei criteri quantitativi prevista dall'art. 3 del decreto sulle liberalizzazioni non è assolutamente rispettata. In ultimo, nella circolare si legge che "Da sottolineare, infine, come non siano stati posti limiti di crescita alle medie strutture di vendita non alimentare: anche quest'ultima scelta, che si basa sulle tendenze in atto, intende costituire un percorso che favorisca l'ingresso di nuovi operatori nel mercato". Dalla stessa D.C.R. emergono inoltre pressanti limitazioni ad ampliamenti e trasferimenti di esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita.

Infine, con riferimento alla liberalizzazione della vendita dei farmaci da banco nei supermercati, la Regione Liguria, all'art.158 della l.r. 3 gennaio 2007, n.1, è intervenuta chiarendo che "Ai sensi di quanto previsto dall'art.5, comma 1 del d.l. 223/06, la comunicazione deve essere inviata anche al Comune in cui ha sede l'esercizio".

2.5. L'eliminazione dei requisiti professionali nella disciplina del commercio nella Regione Puglia.

La disciplina commerciale della Regione Puglia era una fra quelle maggiormente discutibili, in virtù della previsione del possesso dei requisiti di qualificazione professionali anche per il settore non alimentare. A partire dall'emanazione del d.l. n.223/06 si sono avvicendate una serie di modifiche alla legge regionale n.11 del 2003 recante "Nuova disciplina del commercio". Ultima in ordine di tempo la legge regionale n.5 del 7 maggio 2008 che modifica alcune disposizioni del 2003. L'attuale art.5 della l.r., recante "Classificazione delle strutture commerciali", prevede quattro settori: settore alimentare e misto (alimentare e non alimentare); settore non alimentare beni per la persona comprendente i prodotti non alimentari dei settori: commercio al dettaglio di cosmetici, di articoli di profumeria e di erboristeria in esercizi specializzati, commercio al dettaglio di articoli di abbigliamento in esercizi specializzati, commercio al dettaglio di calzature e articoli in pelle in esercizi specializzati; settore non alimentare altri beni a basso impatto urbanistico comprendente, fra gli altri, i prodotti non alimentari dei settori: commercio di autovetture e di autoveicoli leggeri, commercio al dettaglio di macchine, attrezzature e prodotti per l'agricoltura, macchine e attrezzature per il giardinaggio, commercio al dettaglio di natanti e accessori; settore non alimentare altri beni comprendente tutti i settori non alimentari non inclusi nelle precedenti.

Tale classificazione è integrata dal comma 2-bis, in base al quale la programmazione della rete di vendita è effettuata sulla base del settore alimentare e non alimentare. Inoltre, "Nel caso in cui siano commercializzati solo i prodotti del settore beni a basso impatto urbanistico, la superficie di vendita dell'esercizio è calcolata nella misura di 1/10 della superficie di vendita come definita all'articolo 4, comma 1, lettera c)". Per le cd"strutture isolate" ed i centri commerciali, infine sono soppressi i limiti massimi di superficie di vendita.

Passando all'esame dell'art. 6, relativo ai requisiti per l'accesso all'attività, originariamente era previsto che "L'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio, è consentito a chi è in possesso di uno dei seguenti requisiti

professionali: a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio istituito o riconosciuto dalla Regione Puglia, da un'altra Regione o dalle Province autonome di Trento e Bolzano ovvero essere almeno in possesso di un diploma di istituto secondario;

b) avere esercitato in proprio, per almeno due anni nell'ultimo quinquennio, l'attività di vendita all'ingrosso o al dettaglio o avere prestato la propria opera, per almeno due anni nell'ultimo quinquennio, presso imprese esercenti l'attività, in qualità di dipendente qualificato addetto alla vendita o all'amministrazione o, se trattasi di coniuge o parente o affine, entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dall'iscrizione all'INPS". Con le modifiche apportate dalla l.r. n.39 del 28 dicembre 2006, viene eliminata la necessità del possesso del requisito professionale per il settore non alimentare. Viene, inoltre, eliminato il requisito del possesso del diploma di istituto secondario. Con la l.r. n.5 del 2008, alla luce della riforma del diritto fallimentare, coloro che siano dichiarati falliti non figurano più tra coloro che non risultano ammessi all'esercizio di un'attività commerciale.

Con riferimento all'art. 8 della l.r. n.11 del 2003, che concerne le modalità di apertura, trasferimento ed ampliamento degli esercizi commerciali, questo è stato integrato dal comma 12-bis che recita "Il cambiamento merceologico all'interno del settore non alimentare è subordinato alla comunicazione al Comune ed ha effetto decorsi trenta giorni dalla comunicazione. Il cambiamento merceologico, in caso di inserimento di settore con maggiore carico urbanistico, comporta l'adeguamento agli standard di parcheggio pertinenziali".

Collegata a quest'ultima previsione è, infine, la modifica dell'art.13 (Dotazione di aree a parcheggio), il cui comma 3 prevede ora che i requisiti relativi alle aree destinate a parcheggio devono sussistere non solo a seguito di modifiche della superficie di vendita, ma anche di quelle relative al settore merceologico.

Quanto alle procedure relative all'insediamento di medie e grandi strutture di vendita, dal 2006 ad oggi si sono susseguiti il regolamento regionale n.1 del 12 gennaio 2007 ed il regolamento regionale n.7 del 28 aprile 2009. Per le grandi strutture in precedenza era prevista una valutazione che distingueva per le strutture cd."isolate", il settore alimentare in tre tipologie:"beni per la persona", "altri beni", "non alimentari a basso impatto". Tale distinzione è stata eliminata, ma è stato

aggiunto, all'art.2 un comma 9 che recita "Non è consentito l'insediamento di grandi strutture per la vendita di beni a basso impatto".

Lo stesso regolamento del 2007 dispone, inoltre, che :“l’inserimento e l’ampliamento di settori merceologici all’interno di medie e grandi strutture di vendita non alimentari è soggetto ad autorizzazione solo quando comporta l’inserimento del settore alimentare. L’inserimento e l’ampliamento dei settori merceologici non alimentari all’interno di medie e grandi strutture di vendita non alimentari è subordinato alla sola comunicazione al Comune e alla Regione”.

Il già citato regolamento n.7/2008, inoltre, reca specificatamente “Requisiti e Procedure per l’insediamento di medie e grandi strutture di vendita”, distingue tali strutture in tre macroclassi: strutture isolate, centri commerciali ed aree commerciali integrate. Il rilascio delle autorizzazioni, fatta eccezione per i cd. “centri commerciali di vicinato” sono assoggettati alle procedure della conferenza dei Servizi. Inoltre “L’autorizzazione all’insediamento o all’ampliamento di medie e grandi strutture deve essere preceduta da una valutazione che escluda l’esistenza o il formarsi, a seguito del rilascio dell’autorizzazione, di un’area commerciale integrata. In caso contrario l’autorizzazione della struttura è subordinata al rilascio dell’autorizzazione per l’intera area commerciale e alla compatibilità con la programmazione comunale nel caso di aree commerciali piccole o con la programmazione regionale di cui al regolamento”. All’art.7 del regolamento, recante “Indicazioni ai comuni per l’assunzione delle previsioni commerciali all’interno degli strumenti urbanistici” si dispone che “Il comune individua, all’interno degli strumenti urbanistici generali, le aree idonee per l’insediamento di medie e grandi strutture di vendita, tenendo conto delle condizioni di accessibilità e degli standard di parcheggio previsti dal presente regolamento.

La Regione, in sede di esame degli strumenti urbanistici generali e relative varianti valuta la congruità delle previsioni dei comuni rispetto a: dimensionamento delle aree per medie e grandi strutture di vendita rispetto alle aree urbanizzate; distribuzione delle aree idonee per l’insediamento di medie e grandi strutture di vendita nonché nelle aree che, per dimensioni e capacità insediative, siano realizzabili aree commerciali integrate; rispondenza delle aree ai requisiti previsti dalla presente normativa”.

Quanto all'inserimento e ampliamento di settori merceologici, all'art.19, comma I, del testo è sancito che "L'inserimento e l'ampliamento di settori merceologici all'interno di medie e grandi strutture di vendita non alimentari è soggetto ad autorizzazione solo quando comporta l'inserimento del settore alimentare. L'inserimento e l'ampliamento dei settori merceologici non alimentari all'interno di medie e grandi strutture non alimentari è subordinato alla sola comunicazione al Comune e alla Regione". Infine, in merito a trasferimenti e trasformazioni all'art.20 si dispone che " I trasferimenti di grandi strutture di vendita all'interno del comune sono consentiti solo nelle aree urbanisticamente adeguate e secondo le procedure previste al precedente titolo IV del regolamento. Sono vietati i trasferimenti di medie e grandi strutture autorizzate all'interno di centri commerciali, di aree commerciali integrate o parchi commerciali al di fuori degli stessi, fatte salve le norme in materia di concentrazione ed accorpamento". Ancora, "Sono vietati i trasferimenti al di fuori del territorio comunale".

Con il regolamento n.2 del 12 gennaio 2007, inoltre, la Regione Puglia ha adeguato al d.l.223/06 la disciplina delle vendite promozionali, attraverso la modifica dell'art.5 del Reg. regionale n.12/2004, recante "Modalità di effettuazione delle vendite straordinarie". Il testo della disposizione è ora il seguente "le vendite promozionali sono effettuate dall'operatore commerciale al fine di promuovere gli acquisti di alcuni prodotti merceologici per un periodo di tempo limitato, praticando uno sconto sul prezzo normale di vendita ferma restando la disciplina che regola le vendite sottocosto". È disposto, tuttavia che tali vendite "non possono essere effettuate nei quaranta giorni antecedenti i saldi e durante i saldi stessi"; infine "per l'effettuazione della vendita promozionale, l'esercente è tenuto a rendere noto al pubblico la data di inizio e la durata della vendita; i prodotti oggetto della vendita e le percentuali di sconto praticate per ciascuna di essi; la sede dell'esercizio. I prodotti offerti in vendita promozionale devono essere facilmente individuabili dai consumatori o separati da tutti gli altri". Quanto alla somministrazione di alimenti e bevande, in Puglia al 2010 vige ancora la legge 25 agosto 1991, n.87. Vari comuni⁶⁰, tuttavia, a seguito della segnalazione resa dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'esercizio del potere di segnalazione e in relazione alle costanti

⁶⁰ Ad es. il comune di Gallipoli, con l'ordinanza sindacale n.211 dell'ottobre 2009;

pronunce dei vari TAR aditi, stanno provvedendo ad adeguare le loro normative alle disposizioni dell'art. 3 del decreto. Il Consiglio Comunale del Comune di Francavilla, ha deliberato, in data 22 febbraio 2010, la sospensione, per un anno, dei parametri numerici già previsti per le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. In merito alla liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali, la l.r. n.5 del 7 maggio 2008 modifica l'art. 18 della l.r. 11/2003. La recente disposizione sancisce che ““ Gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni del presente articolo e dei criteri emanati dai Comuni, sentite le organizzazioni e associazioni di cui all'articolo 2, comma 2 bis.”, inoltre ““ Il Comune, sentite le organizzazioni e associazioni, individua i giorni nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono quelli del mese di dicembre, nonché un'ulteriore domenica o festività per ogni altro mese dell'anno. Ulteriori aperture possono essere definite di concerto con le organizzazioni e associazioni, nel numero massimo consentito per i comuni a economia prevalentemente turistica e città d'arte.” In seguito l'art. 22 della L.R. 30 aprile 2009, n. 10 “ *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009 -2001 della Regione Puglia*” ha modificato l'art. 18 della L.R. 11/2003, come modificato dall'art. 12 della L.R. 7 maggio 2008, n. 5, aggiungendo il seguente comma: “Ulteriori aperture festive e domenicali, anche in deroga a quanto previsto, possono essere stabilite dai comuni sulla base di accordi sottoscritti con le organizzazioni e associazioni”. Dunque, attualmente la Regione Puglia prevede che tutti gli esercenti possono esercitare l'attività di vendita nelle giornate domenicali e festive, nel rispetto delle 13 ore giornaliere, con apertura non prima delle ore 7.00 e chiusura non oltre le ore 22,00 anche in deroga all'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura settimanale.

2.6. La pianificazione del commercio nella Regione Emilia Romagna.

Il settore commercio è disciplinato, in Emilia Romagna dalla l.r. 14/99, recante “Norme per la disciplina del commercio in sede fissa, in attuazione del DLgs 31 marzo 1998, n.14”. Con l’introduzione del decreto legge n.223/06, tuttavia, la Regione in data 24 gennaio 2007 interviene emanando delle apposite indicazioni, con la circolare esplicativa PG/2007/22530. Al fine di consentire una efficace ed omogenea applicazione delle disposizioni contenute nel provvedimento nazionale la Regione ha ritenuto, infatti, opportuno fornire ai Comuni una serie di indicazioni operative. Con riferimento all’art.3, comma 1, lettera a) del d.l., la circolare, dopo aver chiarito l’abolizione del Rec e del possesso dei requisiti professionali soggettivi⁶¹, chiarisce che “Al riguardo si rileva che si continua sulla scia di quanto iniziato con il d.lgs 114/98 che aveva abolito il Rec per il settore alimentare e con la legge n.135 del 2001 che aveva abolito il Rit per le imprese ricettive e turistiche”, inoltre, “alla luce di quanto esposto la Regione Emilia Romagna non deve provvedere a ridefinire i corsi per aspiranti commercianti di prodotti alimentari e quelli per aspiranti esercenti la somministrazione, depurandoli di quelle parti che fanno riferimento a materie diverse da quelle della tutela della salute e dalla tutela igienico-sanitaria degli alimenti”. La circolare specifica inoltre che il decreto Bersani Caticcalà abolisce il rispetto delle distanze minime obbligatorie tra le medesime tipologie di esercizi e le limitazioni quantitative all’assortimento merceologico, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non. Con riferimento a quest’ultimo punto “Ne consegue che la disposizione non risulta applicabile al commercio su aree pubbliche, in quanto, con la locuzione “esercizio commerciale” si definisce la struttura dove viene esercitato il commercio in sede fissa. E’, pertanto, da escludere qualsiasi ipotesi di eventuale contrasto fra tale disposizione e la normativa regionale che prevede la possibilità di istituire mercati a merceologia esclusiva⁶² e la possibilità di riserve di posteggi a merceologia esclusiva⁶³”.

La Regione, inoltre, nel prendere in esame l’art.3, comma2, lett.d) del d.l. del 2006, riferito alla programmazione attuata con l’utilizzo di quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale, analogamente alla Toscana, ricorda che per la programmazione degli esercizi della

⁶¹ Fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione di alimenti e bevande.

⁶² Cfr., art.6, comma 1, lett. b), l.r. n.12/99.

⁶³ Cfr., art 6, comma 2, lett. a), l.r. n.12/99:

somministrazione possono applicarsi parametri numerici che non appaiono tradursi direttamente in “quote di mercato”⁶⁴. Pur se si traduce in un numero di esercizi autorizzabili, la programmazione basata su tale parametro “è essenzialmente preordinata a garantire l’esigenza di un equilibrato sviluppo del comparto in termini di un giusto rapporto tra esercizi e popolazione residente e fluttuante ed altresì ad assicurare un servizio adeguato alle specifiche esigenze della comunità locale, anche con riguardo ai livelli di reddito disponibile e alle abitudini della popolazione”. Anche l’Emilia Romagna, inoltre, tiene a precisare che i Comuni, nella programmazione, possono “legittimamente prevedere anche caratteristiche e requisiti di ordine qualitativo”. Sui limiti riferiti alle quote di mercato, la posizione regionale è netta, la circolare dispone che “(...) resta in capo all’esclusiva competenza regionale – per effetto dell’art. 117 della Costituzione come modificato dalla l.cost. n. 3/2001 – la potestà di determinare modelli di sviluppo della rete distributiva nel proprio territorio, sulla base di analisi economiche e territoriali. Le indicazioni della Regione, non potevano omettere di affrontare il tema del consumo immediato sul posto dei prodotti gastronomici. Premesso che si tratta di una disposizione integrativa dell’art.7, comma 3, del d.lgs. 114/1998 e non sostitutiva, per quanto attiene alle modalità di effettuazione “trattandosi di attività strumentale e funzionale a quella del commercio”, la circolare precisa che: a) “non occorre il cambio di destinazione d’uso; b) per i prodotti di gastronomia, superando le disquisizioni teoriche che si sono succedute negli anni, si ritiene di dover intendere , tutti i prodotti, bevande comprese, che presentano caratteristiche tali da poter essere consumati immediatamente, nel rispetto dei gusti del consumatore; c) è consentito l’uso di arredi aziendali correlati all’attività consentita che è *vendita per asporto e per il consumo immediato di prodotti di gastronomia*, dovendosi escludere l’utilizzazione di prodotti incompatibili con l’ordinaria attività ammessa (...). In altri termini, la mera presenza di attrezzature può dare luogo, tutt’al più, ad un servizio accessorio alla vendita. In conseguenza di ciò si riterrebbe opportuno che i Comuni, nei propri regolamenti di polizia amministrativa, fissassero i requisiti strutturali dei negozi di generi alimentari

⁶⁴ Sul punto, E.M. TIPOLDI, *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli Editore, 2007, p.293.

che consentono di consumare immediatamente i prodotti alimentari acquistati⁶⁵, individuando arredi ed attrezzature a ciò finalizzate senza che la collocazione sul posto di dette attrezzature faccia ricadere l'esercizio della vendita nell'ambito di applicazione della l.r. n.14/2003; d) è escluso ad ogni modo il servizio al tavolo, ciò vale a dire che non può essere prestato un servizio di assistenza al cliente con menù, guidarlo od indirizzarlo nelle scelte, portare il prodotto acquistato al tavolo, il ritiro di posateria e bicchieri di consumo; e) se c'è violazione si configura come violazione della legge della somministrazione e non si applica pertanto l'art.22 del d.lgs. n.114/1998; f) l'attività può essere esercitata nei locali di cui l'impresa ha la disponibilità".

In ultimo nella circolare la Regione ricorda che la facoltà di consentire il consumo sul posto non è riconosciuta alle imprese artigiane e, per quanto attiene alla distribuzione dei farmaci, la Regione riprende interamente le indicazioni contenute nella circolare del Ministero della Salute n.3/2006. Con la legge regionale n.6 del 2007 recante "Disposizioni in materia di distribuzione commerciale", l' Emilia Romagna interviene, inoltre, a modifica delle norme in materia di commercio, di somministrazione di alimenti e bevande, di vendita di farmaci da banco e centri di telefonia. La legge n. 14/99 viene modificata, in particolare, con l'aggiunta di due nuovi articoli: l'art. 16-bis, per effetto del quale spetta alla Giunta regionale individuare i giorni di festività civile o religiosa durante i quali gli esercizi commerciali, inclusi quelli situati in Comuni riconosciuti città d'arte o ad economia prevalentemente turistica, devono in ogni caso osservare l'obbligo di chiusura domenicale o festiva. La Giunta regionale, inoltre, sentite le organizzazioni del commercio, del turismo e dei servizi, sindacali e dei consumatori, potrà individuare altresì le modalità e i criteri con cui i Comuni, previa concertazione con le medesime organizzazioni, possono prevedere deroghe all'obbligo di chiusura; l'art. 19-bis, ai sensi del quale, fermo restando il divieto di esercitare congiuntamente nello stesso punto di vendita le attività di commercio all'ingrosso e al dettaglio, viene consentita la vendita congiunta di macchine, attrezzature e articoli tecnici per l'agricoltura, l'industria, il commercio e l'artigianato; materiale elettrico; colori e vernici, carte da

⁶⁵ In conformità a quanto sancito dalla circolare del Ministero dello Sviluppo Economico del 28 settembre 2006, n.3603/C.

parati; ferramenta ed utensileria; articoli per impianti idraulici, a gas ed igienici; articoli per riscaldamento; strumenti scientifici e di misura; macchine per ufficio; auto-moto-cicli e relativi accessori e parti di ricambio; combustibili; materiali per l'edilizia; legnami.

Per ciò che concerne i pubblici esercizi, viene riaffermata la competenza del Comune alla vigilanza e al provvedimento sanzionatorio di cui all'art. 180 del rd 6 n. 635/40 (per la mancata esposizione nei locali dell'esercizio, in luogo visibile al pubblico, della licenza e della tariffa dei prezzi, nonché della riproduzione a stampa degli artt. 96, 97 e 101 della legge e 173, 176/181 e 186 del Regolamento); viene inoltre considerata, ai fini dell'attestazione dei requisiti professionali, la pregressa iscrizione al REC, senza riferimento al quinquennio precedente. Infine, viene prevista la sospensione dell'attività fino a tre giorni nel caso in cui l'esercente non rispetti gli orari e le indicazioni operative decise dai Comuni per la tutela degli abitati delle aree limitrofe. Per la vendita dei farmaci da banco e di automedicazione viene resa obbligatoria la comunicazione anche al Comune, oltre che al Ministero della Salute e alla Regione. Nel 2008, il Consiglio Regionale emiliano è intervenuto con la delibera n.155 del 13 febbraio recante "Definizione delle modalità di esercizio nel medesimo punto di vendita del commercio all'ingrosso e al dettaglio". In tale disposizione si sancisce che "Nei punti di vendita nei quali è possibile esercitare congiuntamente le attività di commercio all'ingrosso e al dettaglio - esclusivamente per la vendita dei prodotti elencati all'art. 19 bis della legge regionale n. 14 del 1999 come modificata dalla legge regionale n. 6 del 2007 - la superficie di vendita al dettaglio è computata nella misura di almeno il 50% della superficie lorda complessivamente utilizzata per la vendita all'ingrosso e al dettaglio quando questa non sia superiore a 3.000 mq., nei Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, e a 5.000 mq. nei restanti Comuni. La parte di superficie eccedente le succitate dimensioni viene considerata esclusivamente come superficie per la vendita al dettaglio". Per concludere, quanto alla liberalizzazione delle vendite promozionali non risulta attuato alcun provvedimento.

Quanto ai contingenti numerici, infine, con D.G.R. n. 1879 del 23 novembre 2009, dopo un periodo di attesa, la Regione Emilia Romagna ha abbandonato le iniziali posizioni di distanza dai principi sanciti dalla riforma Bersani del 2006, prendendo atto dell'ormai consolidata giurisprudenza sulla portata di questa normativa (v. Cds,

2808/2009). L'adeguamento ai principi di liberalizzazione è avvenuto con nuove direttive ai Comuni per la redazione dei Criteri di programmazione della somministrazione di alimenti e bevande. Limiti numerici, contingenti di superficie e distanze minime tra esercizi sono infatti espressamente esclusi dai contenuti della pianificazione comunale. Al loro posto la Regione richiede interventi mirati a favorire l'efficacia e la qualità del servizio da rendere al consumatore, con particolare riguardo all'adeguatezza della rete e all'integrazione degli esercizi di somministrazione nel contesto sociale ed ambientale. La svolta qualitativa si concentra su elementi quali standard di parcheggio obbligatori, insonorizzazione degli edifici, aree carico/scarico merci, attenzione ai disabili, servizi igienici di cortesia distinti, migliore organizzazione degli spazi tra superficie di servizio e superficie dedicata alla somministrazione. Viene inoltre riconosciuta l'utilità della zonizzazione, e la possibilità di diversificare lo sviluppo delle varie zone con vincoli inerenti gli orari di apertura e di chiusura dell'attività, la tipologia degli alimenti e delle bevande somministrate, le modalità di erogazione del servizio, soprattutto se svolto in aree esterne o visibili all'esterno. Nelle aree da salvaguardare dal punto di vista storico-archeologico, è possibile introdurre limitazioni relative alla dimensione degli esercizi, alla tipologia di prodotti somministrati, agli aspetti strutturali (insegne, arredi, apparecchiature). Per inibire l'attivazione di nuovi esercizi devono sussistere problemi di sostenibilità sociale e ambientale e di accessibilità, accertati in base ad indicatori oggettivi.

2.7. La legge Regionale 30 aprile 2009 n. 8 e il Testo Unico sul commercio in Lombardia.

I provvedimenti adottati dalla Giunta regionale Lombarda si pongono come quelli relativamente più recenti in ordine agli interventi posti in essere dalle Regioni all'indomani dell'emanazione del cd "primo pacchetto" sulle liberalizzazioni, poi convertito nella legge 248/06. Procedendo secondo un criterio cronologico, lo scorso 30 aprile 2009, con la legge regionale n.8 recante "Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda", la Regione Lombardia ha emanato per la prima volta, una

normativa volta a disciplinare la cosiddetta “somministrazione non assistita” ovvero il consumo immediato sul posto dei prodotti alimentari che si producono da parte degli artigiani, all’interno del luogo di produzione.

Tale normativa⁶⁶ ha inteso sanare una situazione di svantaggio da parte di alcune attività artigianali di produzione di alimenti rispetto ad altre (gastronomie, panetterie), che a seguito dell’emanazione della legge 248/06 avevano avuto tale possibilità. Vediamo, dunque, che con la legge n.8/09 la Lombardia, a dispetto, ad esempio, di quanto previsto dalla Giunta emiliana⁶⁷, estende la possibilità di consumo immediato sul posto anche alle imprese artigiane genericamente considerate, purchè ovviamente, si tratti di alimenti da queste prodotte. Nel solco della legge 248/06, il provvedimento regionale in questione conferma che la somministrazione dovrà avvenire usando gli arredi minimali quali panchine, sgabelli, piani di appoggio, tovaglioli di carta, stoviglie e posate a perdere, a disposizione dell’attività, senza alcun tipo di assistenza da parte di personale e senza la presenza di tavoli e sedie. Secondo quanto sancito dall’art.2, comma 4, di tale legge, inoltre, tali attività artigianali sono ora sottoposte all’obbligo della comunicazione al comune competente per territorio ed ovviamente devono tener conto delle norme igienico sanitarie e di sicurezza alimentare e rispettare la disciplina sull’inquinamento acustico contenuta nelle leggi statali e regionali e nei relativi provvedimenti attuativi. Si conferma, inoltre, il divieto, già esistente ai sensi di tutte le leggi concernenti la somministrazione di alimenti e bevande succedutesi nel tempo, di poter usufruire di spazi pubblici all’aperto o diversi da quelli di produzione od a essi adiacenti, per esercitare l’attività di somministrazione non assistita. È disposto inoltre che per somministrare in modo non assistito prodotti acquistati da altri, sia necessario effettuare la dichiarazione di inizio attività produttive (DIAP), ai sensi dell’articolo 5 della legge regionale 2 febbraio 2007, n. 1. Importante novità introdotta dalla l.r. n.8/09, che tiene conto dei principi di trasparenza e di tutela del consumatore sanciti dal decreto Bersani Catricalà, riguarda, infine, l’obbligo di esporre mediante appositi cartelli l’elenco delle materie prime utilizzate e la specificazione dell’eventuale utilizzo di prodotti congelati.

⁶⁶ Cfr., S. LINGUANTI, *Il commercio in Lombardia*, Maggioli Editore, 2009.

⁶⁷ Nelle indicazioni contenute nella già citata comunicazione PG/2007/22530 del 24 gennaio 2007.

Al fine, inoltre, di conferire un assetto sistemico alla normativa regionale inerente il commercio, il Consiglio Regionale della Lombardia, ha approvato lo scorso 2 febbraio, la legge regionale n.6/2010 , cd. “Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”. La realizzazione di una rete distributiva che assicuri sia la migliore produttività del sistema sia la qualità e l'economicità dei servizi da rendere al consumatore, unitamente alla salvaguardia del principio libera concorrenza e alla riqualificazione del tessuto urbano, rappresentano i principi ispiratori del Testo⁶⁸, che si pone quale apprezzabile opera di semplificazione dell'impianto normativo.

Due gli elementi innovativi che la Regione Lombardia introduce in ordine allo sviluppo del settore commercio, rispettivamente previsti dagli artt. 9 e 10 della legge in questione. È istituito, infatti, il cd. Osservatorio Commerciale, a cura dell'Assessorato regionale al commercio, fiere e mercati, volto ad assicurare un servizio di monitoraggio mediante un osservatorio permanente per la realizzazione di un adeguato sistema informativo sui punti di vendita in Lombardia. Secondo quanto sancito dal comma 2 dell'art. 9 al detto osservatorio “partecipano la Regione Lombardia, le rappresentanze regionali delle associazioni degli enti locali, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (CCIAA), delle associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale, delle organizzazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative a livello regionale”. Ciò a dimostrazione di una costante azione di valorizzazione, da parte dell'amministrazione regionale, alle reti distributive, anello di congiunzione dell'intero comparto produttivo lombardo. La Lombardia, infatti, spicca sia nello scenario economico nazionale che comunitario, con oltre 250.000 imprese commerciali lombarde, 5 milioni di metri quadri di superficie fieristica totale, detta regione si attesta quale prima in Italia e testa di serie in Europa. Ai fini della semplificazione amministrativa e del monitoraggio delle attività commerciali, inoltre, l'art.10 della l.r. n.6/2010, dispone che i Comuni, adottino per l'espletamento delle

⁶⁸ S. LINGUANTI, *Il commercio in Lombardia*, Maggioli Editore, 2009.

procedure amministrative inerenti le attività commerciali la procedura telematica definita dalla Regione Lombardia ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 2 febbraio 2007, n. 1, recante “Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia”. Quanto alla somministrazione di alimenti e bevande anche il Testo Unico lombardo, nell'art.63 prevede al comma 1 che “Gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande sono costituiti da un'unica tipologia così definita: esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione”. Detta legge, inoltre, interviene in merito agli orari delle attività di vendita al dettaglio in sede fissa. L'art.103 dispone, infatti, che “Gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo e dei criteri adottati dai comuni, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative dei consumatori, delle imprese e dei lavoratori dipendenti del comparto commerciale, anche in raccordo con le indicazioni del piano territoriale ove approvato”. Inoltre “Gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa possono restare aperti al pubblico nei giorni feriali dalle ore sette alle ore ventidue. Nel rispetto di tale fascia oraria l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio non superando comunque il limite di tredici ore giornaliere. L'osservanza della mezza giornata di chiusura infrasettimanale è facoltativa”. Ancora, il Testo Unico sul Commercio disciplina le vendite promozionali, in attuazione di quanto sancito dal d.l. 223/06, art.3 lett.f)⁶⁹. L'art 116, comma 2 dispone che le vendite promozionali dei prodotti, non possono essere effettuate durante le vendite di fine stagione e nei trenta giorni antecedenti. Tuttavia, sono in ogni caso vietate dal dal 25 novembre al 31 dicembre. Inoltre, con riferimento a particolari aree, ai sensi degli artt. 133 e 134 si dispone che “Nei piccoli comuni può essere autorizzato lo svolgimento congiunto in un solo esercizio dell'attività commerciale, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande, e di altri servizi di particolare interesse per la collettività, anche in convenzione con soggetti pubblici o privati”. Inoltre “Nelle aree montane e nei comuni e frazioni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti si può autorizzare in un

⁶⁹ In cui è vietata la previsione di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti.

solo esercizio lo svolgimento, insieme con l'attività commerciale, di altri servizi di particolare interesse per la collettività, anche in convenzione con soggetti pubblici e privati⁷⁰". Tuttavia, se il titolo "Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere" risulta accattivante per i profani, escludendo i provvedimenti sopra citati, nel complesso si rimane inevitabilmente delusi dall'assetto alquanto ingessato che ne risulta del commercio. A nostro avviso, basta infatti una lettura dell'indice (Titolo II, Capo I – Sezione I - "Commercio in sede fissa" – artt. da 2 a 14) per notare che, almeno per questa specifica materia, manca praticamente tutto. Se qui ci si attendeva di vedere trasfusa la normativa in materia di commercio al dettaglio di vicinato e medie strutture, vale a dire, tutto ciò che si trova nel D.Lgs. 114/98 in materia di aperture od altro, si rimarrà delusi. E ancor più se si attendevano chiarificazioni in merito all'applicazione dei principi liberisti sanciti dal d.l. 223/06 in ordine alla tutela della concorrenza delle attività commerciali. Volendo esaminare i provvedimenti tramite i quali la Regione Lombardia è intervenuta in attuazione del detto decreto legge bisogna procedere a ritroso nel tempo. Quanto all'eliminazione delle distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, la Regione Lombardia, con delibera della Giunta regionale 23 gennaio 2008, n. 8/6495, ha dettato nuovi indirizzi⁷¹ per il rilascio da parte dei Comuni delle autorizzazioni relative alla attività di somministrazione di alimenti e bevande, disponendo che i Comuni potranno prevedere limiti di distanza per esercizi di somministrazione "solo a fronte di motivata volta ad assicurare la sicurezza stradale ed evitare addensamenti di traffico, di disturbo alla quiete o alla sicurezza pubblica o simili e comunque non allo scopo di limitare la concorrenza". La Lombardia, è inoltre, intervenuta nel periodo immediatamente susseguente all'emanazione del decreto cd. "Bersani – Catricalà", in particolar modo in merito alla disciplina inerente le grandi strutture di vendita. Per esigenze di funzionalità, tratteremo la questione nel paragrafo seguente.

⁷⁰ tali attività sono autorizzate in base a convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 11 della l. 241/90 e sono esentate dai tributi regionali.

⁷¹ (che sostituiscono quelli dettati dalla DGR 17516).

2.7.1. Il “Programma Triennale per lo sviluppo del Settore Commerciale” della Regione Lombardia. Razionalizzazione e ammodernamento delle Grandi Strutture di Vendita.

Il recente quadro normativo della Regione Lombardia è caratterizzato dalla programmazione triennale delle attività commerciali. Detta pianificazione si rivela prevalentemente orientata su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto economico-ambientale rispetto alla programmazione fondata sulla definizione di limiti quantitativi allo sviluppo del settore, aboliti dalla legge 248/06. Si procede, inoltre, alla riforma della disciplina urbanistica che, riconfermando la centralità della pianificazione locale, è ispirata a un approccio di governo del territorio basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai Comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati. Uno degli aspetti più significativi della nuova programmazione regionale del commercio è l'obiettivo di una crescita ad impatto zero delle grandi strutture di vendita in termini di superfici e di esternalità negative. La Regione, valutando il forte incremento registrato in anni recenti e i consistenti livelli di presenza, non fornisce, in questo senso, alcun obiettivo numerico di sviluppo della grande distribuzione, spostando le priorità di indirizzo alla razionalizzazione e riqualificazione delle strutture già esistenti.

L'orientamento del Programma Triennale 2006-2008 per le Grandi strutture di vendita è focalizzato, in particolare, su una serie di azioni: a) “Agevolazione di processi di razionalizzazione e di ammodernamento delle Grandi strutture” finalizzati all'ottimizzazione del sistema distributivo esistente da conseguirsi tendenzialmente “mediante interventi che non richiedano utilizzo di nuova superficie di vendita”, quindi attraverso forme di *razionalizzazione* della superficie di vendita nell'ambito delle superfici di vendita già autorizzate; b) Prioritaria allocazione delle grandi strutture di vendita, compresi gli interventi sull'esistente, in aree che non creino significativi impatti territoriali e ambientali e non determinino ulteriore consumo di suolo” conseguendo obiettivi di riqualificazione urbana o di sviluppo generale; c) Conferma del sistema di valutazione integrata dell'insieme delle diverse componenti di impatto generato dal nuovo insediamento commerciale sul contesto economico, sociale e territoriale d) Valorizzazione della concertazione fra i diversi soggetti ed

Enti pubblici interessati nel procedimento di valutazione delle domande di apertura delle GSV quale metodo di definizione delle condizioni di sostenibilità degli interventi per gli aspetti di impatto di rilievo sovra locale”. Si segnala, tuttavia, la previsione di disincentivare fortemente l’attivazione di nuovi insediamenti commerciali con superfici di vendita uguali o maggiori di 15.000 mq. consentendone l’apertura esclusivamente nell’ambito di strumenti di programmazione negoziata che affrontino l’insediamento nell’ottica di una complessiva riqualificazione del contesto economico, insediativo e urbano. Il “Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008” attribuisce, infatti, ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio e alla necessità di intervenire con una azione di indirizzo che non riguarda solo gli aspetti di carattere economico ma anche gli aspetti di carattere territoriale e spaziale. Questo approccio, nel dettaglio, viene declinato in azioni focalizzate su: “il riconoscimento della differenziazione degli ambiti territoriali regionali, quindi le relative peculiarità della domanda e, conseguentemente, la diversa caratterizzazione dell’offerta commerciale; l’assunzione dell’obiettivo della completezza dell’offerta commerciale nei diversi comparti territoriali, da conseguire sia a scala territoriale estesa, sia a scala urbana e locale; l’integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali, comprendendo tra queste le politiche per la mobilità sostenibile, la valorizzazione dei punti di massima accessibilità del territorio, il contenimento del consumo di aree libere e la rigenerazione di ambiti degradati anche attraverso l’offerta di nuovi punti di “centralità” commerciale e per il tempo libero, le politiche per la riqualificazione urbana”.

Dal punto di vista del federalismo commerciale, il Programma triennale costituisce, dunque, l’atto di indirizzo generale per lo sviluppo del settore commerciale in Lombardia. A Comune e Provincia vengono affidati, al fine del rilascio dell’autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita ciascuno con riferimento agli elementi di esame attinenti alle competenze esercitate. Nello specifico, il Programma individua gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita, nonché i criteri generali per l’autorizzazione delle grandi strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali.

2.8. Le nuove norme in materia di commercio nella Regione Abruzzo.

La normativa di riferimento della Regione Abruzzo trova le sue fondamenta nella legge n.11 del 16 luglio 2008, recante “Nuove norme in materia di commercio”. La legge in questione detta i principi e le norme che regolano l’esercizio delle attività commerciali di vendita al dettaglio e all’ingrosso e la somministrazione di alimenti e bevande nel territorio della Regione Abruzzo, nonché gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio e dei pubblici esercizi. Definisce, altresì, gli indirizzi generali e la programmazione per l’insediamento delle attività commerciali e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Recepisce, inoltre, le disposizioni del D.L. 4/7/2006, n. 223 così come modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248⁷². Da segnalare che, in attuazione di quanto sancito da quest’ultima, non risulta essere prevista l’iscrizione al Rec e che, inoltre, l’attività commerciale in sede fissa può essere esercitata con riferimento ai seguenti settori merceologici: alimentare, non alimentare, misti. Quanto alle principali novità che il provvedimento regionale presenta è utile evidenziare che anche l’Abruzzo, in attuazione di quanto disposto dall’art.3 lett. f-bis) del d.l. 223/06, introduce, con l’art.19 del testo, il consumo immediato dei prodotti di gastronomia sancendo che “negli esercizi di vicinato abilitati alla vendita dei prodotti alimentari è consentito il consumo immediato dei prodotti di gastronomia, a condizione che siano esclusi il servizio di somministrazione di alimenti e bevande e le attrezzature ad esso direttamente finalizzate”. Ancora, il provvedimento dà via libera alle aperture domenicali, che potranno essere trentadue più tre eccezioni, salvo che per i cosiddetti esercizi di vicinato ricadenti nei comuni montani o facenti parte delle Comunità montane, non soggetti ad alcuna limitazione. La legge regionale in questione, tuttavia, presenta aspetti alquanto controversi, se si pensa che la stessa si dice ispirata ai criteri liberisti introdotti dalla normativa statale. Il nodo principalmente critico è costituito dalla fissazione del limite di 100 mila metri quadri per il complesso della grande, media e piccola distribuzione. Ulteriore punto di rottura, rispetto ai principi

⁷² Cfr., art.1 recante “Disposizioni generali” della l.r. n.11/2008.

liberisti, di cui la legge regionale dovrebbe essere informata, emerge con riferimento all'esame delle disposizioni inerenti il commercio al dettaglio nelle grandi superfici di vendita. L'art. 24 della l.r. 11/08 dispone, infatti, che l'apertura, il trasferimento di sede e la modifica, quantitativa o qualitativa, del settore merceologico di una grande superficie di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio secondo specifiche procedure. Così, “ per la grande superficie di vendita gli ampliamenti degli esercizi esistenti possono essere autorizzati, per una sola volta, soltanto mediante accorpamento di altri esercizi, (...), L'ampliamento non può essere superiore al trenta per cento della superficie già esistente”. Inoltre “E'consentito l'ampliamento, fino al trenta per cento della superficie di vendita autorizzata, senza accorpamento di altri esercizi, per le grandi superfici le cui autorizzazioni siano state rilasciate a seguito di processi di associazionismo tra esercenti il commercio, per l'apertura in comune di un unico punto vendita”. Vediamo, dunque, che i contingenti numerici, la cui abolizione era prevista dalla legge 248/06, continuano, seppur con esclusivo riferimento all'ampliamento della superficie di vendita, a rimanere in vigore nonostante il provvedimento regionale sia stato adottato a due anni dalla emanazione di detta legge. Tutto ciò, è ulteriormente aggravato dalla previsione, in ben 6 articoli⁷³, di parametri di insediabilità urbanistica delle medie e grandi superfici di vendita. Nello specifico, l'art.38 sancisce che: “Per nuovi insediamenti commerciali si applicano i seguenti parametri urbanistici: a) rapporto di copertura del lotto inferiore al quaranta per cento; b) distanze minime dai confini: dieci metri lineari da confini con aree private e comunque non inferiori all'altezza del fronte del manufatto, salve le maggiori distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali; c) altezza manufatti secondo le realtà dei luoghi e dei manufatti presenti nel contesto; d) superficie dei parcheggi riferita ai parcheggi di specifica pertinenza con esclusione di quelli di servizio alla struttura, carico e scarico merci, personale dipendente e per quelli a destinazione pubblica previsti da atti convenzionali con l'Amministrazione (1. due metri quadrati di parcheggio per ogni metro quadrato di superficie di vendita per le grandi superfici di vendita; 2. un metro quadrato di parcheggio per ogni metro quadrato di superficie di vendita per le medie superfici); e) superficie di verde o

⁷³ Cfr., art.38 all'art. 43 della legge regionale n.11/2008.

comunque permeabile secondo le convenzioni con l'amministrazione locale; f) accessi alla viabilità principale lontani da incroci e da punti nevralgici della viabilità nel rispetto delle norme del Codice della Strada e del Piano Urbano del Traffico ove esistente; g) accessi e uscite veicolari dalle aree di parcheggio aventi lunghezza, prima dello sbocco su strade di primaria importanza, non inferiore a quindici metri per ogni sessanta posti auto ricavati dalla superficie del parcheggio diviso per quattordici metri quadrati per auto; h) gli accessi di cui al punto g) devono avere una lunghezza pari al doppio di quella delle uscite”.

Risulta utile sottolineare, tuttavia, anche gli aspetti positivi che il provvedimento regionale introduce. Dal testo della l.r. 11/08, emerge, infatti, la considerazione della Regione in riferimento ai centri di minore consistenza demografica o ricadenti in zone urbanisticamente svantaggiate. L'art.34 dispone, infatti, che “Nei centri a minore densità demografica e comunque con popolazione non superiore a tremila abitanti, i Comuni possono, con provvedimento motivato in ordine alla carenza della distribuzione commerciale locale, per l'intero territorio o per parti di esso, rilasciare autorizzazioni all'apertura di esercizi polifunzionali aventi una superficie di vendita non superiore a duecentocinquanta metri quadrati, in deroga alle disposizioni e ai criteri della programmazione regionale. (...) Nei suddetti centri, i Comuni possono concedere a titolo gratuito e per un periodo convenuto l'uso di immobili in disponibilità ad aziende commerciali che ne facciano richiesta per l'attivazione di esercizi polifunzionali”.

Si introducono, inoltre, i cd. CAT, Centri di Assistenza Tecnica alle imprese per favorire l'ammodernamento dell'apparato distributivo e si liberalizzano le vendite promozionali: “In ciascun anno solare – specifica l'art. 82 della legge in questione - l'operatore può svolgere un numero indefinito di vendite promozionali”. Con riferimento alla Regione Abruzzo, tuttavia, è doveroso evidenziare il consistente decremento economico che ha interessato nello specifico i territori dell'aquilano, a fronte del sisma del 6 aprile 2009. Le ricadute negative sull'intera economia regionale sono state drammatiche; la comprensibile attenzione posta nei periodi immediatamente seguenti all'evento sismico, sulla ricostruzione delle case e dei monumenti, ha inevitabilmente alimentato il rischio emergenza economica. Il Consiglio Regionale, dunque, in data 27 maggio 2009, ha approvato la legge n.9, recante “Disposizioni urgenti per favorire la ripresa delle attività economiche nelle

aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009”. Tra gli interventi che, nello specifico, interessano il settore commercio, è da segnalare l’art.2 del testo, in cui si dispone che “Fino al 31/12/2010 è consentito agli esercenti il commercio nel Comune di L’Aquila effettuare liberamente “vendite di liquidazione”. Inoltre si specifica che per consentire la ripresa delle attività economiche nelle aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009 è consentito, in deroga a quanto previsto dalla L.R. 16 luglio 2008, n. 11, “l’esercizio di attività professionali e di attività commerciali al dettaglio in sede fissa per medie superfici di vendita nelle aree del comune di L’Aquila e del Nucleo per lo Sviluppo Industriale di L’Aquila destinate ad insediamenti artigianali e industriali, anche in deroga alla superficie minima prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, limitatamente ai professionisti e ai titolari di autorizzazioni commerciali i cui immobili siano stati dichiarati inagibili ovvero ricadano in aree interdette all’accesso”⁷⁴.

2.9. La pianificazione degli insediamenti commerciali nella Regione Veneto: gli elementi di criticità.

Procedendo con la disamina delle varie legislazioni regionali in materia di commercio, notiamo che la Regione Veneto è stata, sotto svariati punti di vista, restia alla liberalizzazione del settore. Complice il consolidato tessuto economico della Regione, il Veneto vanta tuttora la disciplina più rigida in materia di pianificazione degli insediamenti della media e grande distribuzione, prettamente incentrata sul contingentamento delle superfici di vendita, degli orari e delle aperture. E’, infatti, vigente la legge regionale n.15 del 13 agosto 2004, recante “Norme di programmazione per l’insediamento di attività commerciali nel Veneto”. Tra i principali fattori critici del provvedimento, la fissazione di limiti dimensionali riferiti alla superficie di vendita e ai settori merceologici; all’art. 7, comma 1, si dispone, infatti, che: “Limiti dimensionali su tutto il territorio regionale sono: a) per gli esercizi di vicinato: 1) superficie non superiore a 250 mq., nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; 2) superficie non superiore a 150 mq. nei

⁷⁴ Citando l’art.1 della legge regionale n.9/2009.

comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti; b) per le medie strutture: 1) superficie oltre 250 mq. e non superiore a 2.500 mq. nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; 2) superficie oltre 150 mq. e non superiore a 1.500 mq. nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti; c) per le grandi strutture: 1) superficie oltre 2.500 mq e non superiore a 15.000 mq. nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; 2) superficie oltre 1.500 mq. e non superiore a 15.000 mq. nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti⁷⁵”.

Quanto alla classificazione merceologica, al comma 4 del medesimo articolo si specifica che la programmazione commerciale si articola in quattro settori merceologici⁷⁶: alimentare; non alimentare generico; non alimentare a grande fabbisogno di superficie; misto. Con riferimento al rilascio dell'autorizzazione commerciale alla nuova apertura, all'ampliamento o al trasferimento di medie e grandi strutture di vendita o dei parchi commerciali, è, inoltre, sancito dagli art.17 e 18 della l.r. 15/2004, il rispetto di una molteplicità di criteri urbanistici.

C'è da sottolineare, tuttavia, che il testo regionale desta un relativo interesse alla rivitalizzazione dei centri storici ed al recupero dei siti industriali dismessi, prevedendo all'art. 28 che “Nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, al fine di rivitalizzare il sistema distributivo nei centri storici, (...), i comuni, anche in deroga ai limiti di superficie previsti dall'art. 7, possono autorizzare la realizzazione di centri commerciali utilizzando immobili esistenti, eventualmente soggetti a recupero edilizio purché la superficie di vendita non sia superiore a mq. 4.000 ed almeno il cinquanta per cento del numero di esercizi abbia una superficie inferiore ai limiti previsti per i negozi di vicinato”. Volendo individuare i primi reali segnali di recepimento della legge 248/06, con particolare riferimento alla tutela della concorrenza del settore della distribuzione commerciale, bisogna attendere il 2008. Con la Delibera di Giunta 1029 del 6 maggio si rinnova l'assetto disciplinare delle vendite straordinarie. Si liberalizzano le vendite di liquidazione e quelle di fine stagione e, quanto alle vendite promozionali si specifica che “In ciascun anno solare l'operatore può svolgere un numero indefinito di vendite promozionali. L'operatore che pone in vendita prodotti aventi stagionalità non può effettuare vendite

⁷⁵ Sul punto, G. FAVARETTO, L. MARINI, *Prontuario per la polizia commerciale nella Regione Veneto*, Maggioli Editore, 2008.

⁷⁶ Anziché due come previsto dal d.l. 223/06.

promozionali nei trenta giorni precedenti i periodi fissati per le vendite di fine stagione. Tale ultimo divieto non si applica agli operatori che pongono in vendita prodotti non aventi carattere di stagionalità”. In attuazione dei principi di tutela del consumatore, inoltre, la DGR 1029/08, chiarisce che “la pubblicità delle vendite straordinarie deve essere presentata in maniera tale da non risultare ingannevole per il consumatore e contenere gli estremi delle comunicazioni previste, del periodo e della durata della vendita stessa, nonché l'esatta indicazione della tipologia di vendita straordinaria ("vendita di fine stagione" o "vendita di liquidazione" o "vendita promozionale"). Le merci oggetto di vendita straordinaria devono essere indicate in modo chiaro ed inequivocabile, con separazione fisica idonea a distinguerle dalle merci poste in vendita al prezzo ordinario”.

In merito alla liberalizzazione dei pubblici esercizi la Giunta Veneta è intervenuta con la l.r. 29/2007 recante “Disciplina per l’esercizio dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande”. Nell’ambito del nuovo quadro normativo venutosi a delineare dopo l’emanazione, a livello nazionale, della L. 248/2006 e, a livello regionale, della L. R. n. 29/2007 si evince un rinnovato concetto del servizio di somministrazione di alimenti e bevande che, superando l’originaria impostazione della pianificazione numerica, si apre a nuovi obiettivi di “utilità sociale” da rendere al consumatore e, in generale, all’intero sistema dell’economia urbana. Come chiarito, in seguito, anche dalla DGR 2982/08, “Non si può non riconoscere, infatti, il ruolo che la rete di somministrazione di alimenti e bevande ricopre nel mantenimento della vitalità di un organismo urbano e, allo stesso tempo, nella sua funzione di aggregazione e socialità per i consumatori, i quali rappresentano i principali fruitori del servizio”. Sulla scia di detti presupposti, la legge introduce, in particolare, la previsione della somministrazione non assistita. Ai sensi dell’art.10, commi 2 e 3, si dispone che “Negli esercizi di vicinato abilitati alla vendita di prodotti alimentari è consentito il consumo immediato sul posto dei soli prodotti di gastronomia fredda, con esclusione di qualsiasi forma di cottura e di riscaldamento. È altresì consentito il solo consumo sul posto di bevande non alcoliche. Negli esercizi di vicinato e nei panifici è consentita la dotazione di soli piani d’appoggio di dimensioni congrue all’ampiezza e alla capacità ricettiva dei locali, nonché la fornitura di stoviglie e posate a perdere”. L’apertura di nuove attività di somministrazione è, in ogni caso soggetta, a criteri di programmazione comunale.

All'art. 34 della l.r. si dispone, infatti, che “I comuni, o le unioni di comuni, (...) emanano i parametri ed i criteri di programmazione per l'insediamento sul territorio comunale di nuove attività di somministrazione di alimenti e bevande, comprese quelle a carattere stagionale. I comuni, nello stabilire i parametri ed i criteri, possono individuare le aree di particolare interesse storico ed artistico, incluse quelle di particolare interesse archeologico ed architettonico, nonché le aree di particolare interesse ambientale e quelle tipizzate da consolidate tradizioni locali, nelle quali l'attività di somministrazione di alimenti e bevande è vietata o sottoposta a limitazioni per incompatibilità con la natura delle aree stesse⁷⁷”. Quanto all'eliminazione delle distanze minime obbligatorie, infine, la Regione Veneto, ha modificato la disciplina che riguarda gli outlet, nell'ambito della programmazione della rete distributiva (art. 15 della legge regionale 16-8-2007 n. 21 di modifica degli articoli 8-15 della L.R. 15/2004): il limite minimo di cento chilometri tra un outlet e l'altro è soppresso. Tuttavia “se la superficie di vendita supera i limiti previsti per gli esercizi di vicinato e le medie strutture, disciplina e procedure di autorizzazione sono quelle previste per i centri commerciali e i parchi commerciali”.

2.10. L'obsoleto assetto normativo del settore commercio nella Regione Campania.

La Regione Campania, vive da 10 anni a questa parte un periodo di emparse con riferimento alla produzione normativa relativa al settore della distribuzione commerciale. L'ultima legge regionale in materia di commercio risale al 2000, a due anni dal d.lgs. 114/98 e quando ancora il decreto Bersani Catricalà non era nelle intenzioni del legislatore. Il testo in questione, l.r. n.1 del 7 gennaio 2000, non ha subito modifiche in tal senso e risulta tuttora vigente, a scapito della già manifesta precarietà dell'economia campana e della modernizzazione del tessuto commerciale. Come già detto, non vi è l'ombra di atti ufficiali adottati dalla Regione in attuazione

⁷⁷ Vedi, G. FAVARETTO, L. MARINI, *Prontuario per la polizia commerciale nella Regione Veneto*, Maggioli Editore, 2008.

della liberalizzazione del settore, tuttavia un cambiamento di rotta si è reso possibile negli ultimi anni, mediante l'indirizzo dell'Assessorato all'Agricoltura e alle Attività Produttive Campano. Il riferimento è alla circolare n.3770 del 15 dicembre 2008, recante "Indicazioni applicative in materia di vendite promozionali", la quale promuove la liberalizzazione di tali vendite, addirittura consentendole anche nei periodi immediatamente precedenti i saldi. Nella circolare si legge, infatti, che "Considerata la complessa situazione economica e la relativa stagnazione dei consumi, si ritiene opportuno disporre che, nell'ambito regionale, gli esercizi commerciali possono procedere all'effettuazione delle vendite promozionali anche nel periodo immediatamente precedente le vendite di fine stagione". Con riferimento alla modernizzazione del settore e alla liberalizzazione delle aperture, oltre al permanere di uno stallo normativo, aggrava la situazione l'atteggiamento ostruzionistico delle associazioni di categoria che, seppur a ragion veduta, cercano di rallentare l'adozione di alcuni provvedimenti. Complice, infatti, una inesistente pianificazione territoriale ed urbanistica la regione Campania vive un periodo di totale stagnazione per ciò che concerne lo sviluppo del commercio. Sono nate, infatti, strutture avanguardistiche dal punto di vista architettonico ed ambientale che tuttavia, causa lo scarso afflusso di acquirenti, dovuto alla congiuntura economica negativa, e la mala gestione rischiano di chiudere i battenti. Per giunta, risale al 13 ottobre 2009, una lettera aperta indirizzata all'allora presidente della Giunta Regionale campana, l'On. Antonio Bassolino e all'Assessorato Regionale alle Attività Produttive, in cui la Confcommercio e la Confesercenti Campania chiedono alla Regione di non autorizzare superfici disponibili in regione per le grandi strutture di vendita. Ciò attraverso l'apposita emanazione di una legge regionale che addirittura sospenda per tre anni le nuove autorizzazioni. Tale provvedimento andrebbe a porsi nettamente in contrasto con il processo di liberalizzazione del commercio. Indubbiamente le motivazioni della richiesta di Confcommercio si fonda su innegabili esigenze. La moratoria di tre anni trova, infatti, il suo fondamento nella necessità di predisporre una pianificazione commerciale orientata a promuovere la ricostituzione del tessuto distributivo regionale che vede la concentrazione di Grandi Strutture di Vendita quasi esclusivamente nel polo Caserta - Nola. Tuttavia tre anni di stop alle autorizzazioni di nuove aperture, andrebbero ad aggravare ulteriormente la situazione facendo ulteriormente sprofondare la Campania nel già manifesto

baratro del divario commerciale. Tornando alla genericità della situazione commerciale regionale, a risentirne maggiormente sono i Comuni, costretti a destreggiarsi fra una normativa nazionale che conferisce loro un discreto potere decisionale e l'inesistente indirizzo regionale.

2.11. Le modifiche alla disciplina del commercio nella Regione Lazio. Le ll.rr. 21/06 e 19/08.

Con un tempismo ammirevole, la Regione Lazio, a pochi mesi dall'adozione della legge n.248/06 ha emanato la l.r. 21 del 29 novembre 2006, concernente la disciplina delle attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande⁷⁸.

Con la normativa in oggetto viene costituita un'unica categoria di esercizi pubblici, con l'eliminazione delle categorie preesistenti (A,B,C,D), considerando la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande in una unicità di attività (Bar, ristoranti, trattorie, pub, ecc.). In attuazione di quanto sancito dall'art. 5 del testo, i Comuni, dovranno stabilire nel rispetto del Regolamento Regionale da emanarsi entro 90 giorni dalla entrata in vigore della presente norma , “i criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, indicando anche per singole zone del territorio comunale, le condizioni per il rilascio di nuove autorizzazioni. Nella determinazione dei criteri i Comuni possono utilizzare anche parametri numerici o indici di servizio”. Subito al comma 2 del medesimo articolo, è tuttavia chiarito che “L'eventuale ricorso a parametri numerici o indici di servizio non deve, comunque, costituire ostacolo alla libera concorrenza tra gli operatori ed alla diversificazione delle forme e delle modalità dell'offerta sul territorio, con particolare riferimento all'evoluzione della domanda e delle esigenze ed abitudini di consumo alimentare extra domestico”. Il testo normativo in questione, in attuazione dei principi di trasparenza e di tutela del consumatore, sancisce all'art.16 la pubblicità dei prezzi, stabilendo che i prezzi dei prodotti destinati alla

⁷⁸ Sul punto, C. CARDONI, S. LINGUANTI, *Il commercio in Lazio*, Maggioli Editore, 2009.

somministrazione devono essere resi noti al pubblico mediante l'esposizione, sia all'interno che all'esterno del locale di un'apposita tabella. Il comma 2 dello stesso articolo specifica, inoltre, che "nel caso di somministrazione di alimenti e bevande con formule a prezzo fisso è vietata l'applicazione di costi aggiuntivi per il servizio, il coperto, le bevande e quant'altro non sia compreso nell'offerta al pubblico ed appositamente pubblicizzato nell'offerta medesima". La l.r. n.21/06 conferisce ampia flessibilità anche in tema di orari, ai sensi dell'art.17 è disposto che "i Comuni(...)determinano l'orario minimo e massimo di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi di somministrazione nell'ambito di una fascia oraria compresa tra un minimo di sei ore ed un massimo di diciotto ore". Gli orari, dunque, sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti entro il limite minimo e massimo stabilito dal Comune.

Con il documento esplicativo n.1052/SP/07 del 15 gennaio 2007, inoltre, l'Assessorato al Commercio della Regione Lazio fornisce ai Comuni, alle Associazioni di Categoria e alle Camere di Commercio, le indicazioni per la fase di prima applicazione della legge n. 248/06 nella materia del commercio. Tutto ciò "al fine di evitare il sorgere di eventuali dubbi interpretativi". L'atto in oggetto chiarisce l'abolizione del REC e il divieto di assoggettare le medesime tipologie di attività distributive a distanze minime. In attuazione alla normativa statale si consente, inoltre, al singolo operatore commerciale diversificare liberamente l'offerta merceologica, all'interno del settore di appartenenza (alimentare o non alimentare), nel rispetto comunque dei requisiti igienico-sanitari.

Continua, tuttavia, a restare in vigore il contingentamento per indici della superficie di vendita, quale principio per la programmazione per grandi e medie strutture di vendita.

Un anno più tardi, il Consiglio regionale laziale apporta alcune modifiche alla vigente legislazione in materia di commercio, somministrazione e incentivi. Viene, infatti, emanata la l.r. n.19 del 30 ottobre 2008 recante "Modifiche a disposizioni legislative in materia di attività produttive⁷⁹", la quale interviene apportando migliorie alla vigente legislazione in materia di commercio, somministrazione e

⁷⁹ Di cui alle leggi regionali 18 novembre 1999, n.33, 28 aprile 2006 n.4, 29 novembre 2006 n.21 e successive modifiche.

incentivi. Oltre ad un adeguamento alla riforma Bersani del 2006 per quanto riguarda i requisiti professionali per l'esercizio del commercio, la Regione tramite la nuova normativa interviene riscrivendo la disciplina degli incentivi per il commercio nelle aree di montagna. La normativa sulla somministrazione è sottoposta ad un complessivo restyling relativamente agli aspetti amministrativi. Il nuovo art. 4 della legge regionale 33/99 adegua la disciplina dei requisiti professionali alla legge 248/06 con riferimento al settore alimentare. Si sancisce, appunto, che “Sono considerati in possesso dei requisiti professionali: coloro che hanno esercitato in proprio, per almeno due anni nell’ultimo quinquennio, l’attività di vendita all’ingrosso o al dettaglio di prodotti alimentari o che hanno prestato la propria opera, per almeno due anni nell’ultimo quinquennio, presso imprese esercenti l’attività nel settore alimentare, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all’amministrazione o, se trattasi di coniuge o parente o affine entro il terzo grado dell’imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dall’iscrizione all’INPS; coloro che hanno frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare, istituito o riconosciuto da un’altra Regione o dalle province autonome di Trento e Bolzano”.

Nel rinnovato art. 6 fanno il loro ingresso i Centri di Assistenza Tecnica a livello regionale, che possono essere costituiti dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative almeno a livello regionale. In materia di orari, le modifiche apportate all’art. 31 consentono di derogare all’obbligo di chiusura domenicale, festiva ed infrasettimanale per un periodo massimo di quaranta settimane, da distribuire nei periodi di maggior afflusso turistico, in occasione di eventi e manifestazioni di particolare importanza, nonché al fine di favorire le esigenze ed i ritmi di vita della cittadinanza. La l.r. 19/08 interviene anche sulla disciplina degli incentivi, riscrivendo l’articolo 116 della l. r. 4/2006. Ora possono beneficiare dei contributi, nella misura massima di 15.000 euro, gli esercizi di vicinato siti nei comuni totalmente o parzialmente montani con popolazione residente fino a 1000 abitanti, che svolgono attività di vendita al dettaglio in sede fissa prevalentemente nel settore merceologico alimentare. Oggetto di contributo spese di riqualificazione, rinnovo dell’impresa e apertura di nuove attività. Le modifiche apportate alla normativa sulla somministrazione di alimenti e bevande (l.r. 21/06) sono relative ad aspetti

amministrativi o procedurali. Si ricorda in particolare l'eliminazione della fascia oraria per stabilire il limite minimo e massimo di orario di apertura giornaliero. Ridefinito è anche il quadro delle sanzioni pecuniarie, che perdono il riferimento al Testo Unico Pubblica Sicurezza.

2.12. Il Testo Unico sul Commercio marchigiano del 2009.

La Regione Marche giunge un netto ritardo rispetto alla liberalizzazione dell'assetto commerciale profilata dalla legge n.248 del 2006. Bisognerà, infatti, attendere tre anni perchè l'Assise Regionale intervenisse in materia, introducendo parziali interventi disposti dal decreto legge del 2006. Il 10 novembre 2009 viene varata la legge n.27, meglio nota come Testo Unico sul commercio della Regione Marche. Il provvedimento, composto da 99 articoli, ricomprende in un unico quadro normativo organico la materia del commercio nel suo complesso, attualmente disciplinata da numerose e spesso non correlate leggi statali, regionali e disposizioni comunitarie. Gli obiettivi perseguiti sono quelli della semplificazione legislativa⁸⁰, della riduzione degli adempimenti burocratici e dell'integrazione degli strumenti di intervento regionale e degli enti locali. A trovare compiuta disciplina, oltre naturalmente al commercio al dettaglio in sede fissa, tutte le altre forme di distribuzione: commercio all'ingrosso, su aree pubbliche, rivendite di quotidiani e periodici, distribuzione carburanti, forme speciali di vendita, somministrazione. Non mancano incentivi e manifestazioni fieristiche. L'attuazione del Testo Unico è però rinviata ad uno o più regolamenti di competenza della Giunta Regionale. Anche le Province sono coinvolte, in quanto attraverso i piani territoriali di coordinamento dovranno individuare le aree per la localizzazione delle grandi strutture di vendita. La fase attuativa dovrà risolvere gli aspetti cruciali della programmazione: individuare aree commerciali e bacini di utenza, definire le zone a cui si applicano i limiti massimi di superficie, fissare limiti massimi di superficie per medie e grandi strutture di vendita. Vanno inoltre stabiliti gli elementi di qualità e di prestazione delle grandi strutture di vendita, con particolare riguardo all'inserimento all'interno delle stesse di appositi

⁸⁰ si abrogano 18 leggi regionali ed un regolamento.

spazi per la vendita di prodotti agricoli regionali, e di sistemi informativi per la promozione delle produzioni tipiche, nonché della promozione della fruizione delle risorse ambientali e turistiche del territorio. In attuazione del dl. 223/06, le categorie merceologiche si restringono a due; all'art. 7 comma 1 è sancito che "l'attività commerciale all'ingrosso e al dettaglio può essere esercitata con riferimento ai settori merceologici alimentare e non alimentare". Anche la legge regionale n.27/09 introduce, inoltre, con l'art.13, il consumo immediato sul posto di prodotti alimentari negli esercizi di vicinato, "a condizione che siano esclusi il servizio di somministrazione e le attrezzature ad esso direttamente finalizzate. È consentita la dotazione di soli piani di appoggio". Il testo, inoltre, liberalizza le vendite promozionali, che l'unico divieto nei trenta giorni precedenti i saldi⁸¹. Sancita, inoltre, la previsione degli "Esercizi Polifunzionali". Ai sensi dell'art.19 è disposto che "Nei Comuni montani con popolazione inferiore a 1000 abitanti e nei centri e nuclei abitati con popolazione inferiore a 500 abitanti di tutti i Comuni, è possibile svolgere congiuntamente in un solo esercizio, oltre all'attività commerciale della tipologia alimentare e non alimentare, la somministrazione di alimenti e bevande e altri servizi di particolare interesse per la collettività, anche in convenzione con soggetti pubblici e privati e in deroga alle disposizioni di cui alla presente legge riferite a ciascuna delle tipologie commerciali interessate". È, inoltre, chiarito nell'articolo in questione che tali esercizi devono garantire orari settimanali e periodi di apertura minimi da fissare con l'accordo del Comune. Prevista, infine, sia per gli esercizi polifunzionali, che per le ulteriori tipologie di esercizi commerciali, la possibilità, ai sensi dell'art. 5 del d.l. 4 luglio 2006, n.223, la vendita di farmaci da banco e di automedicazione. Ciò previa comunicazione al Comune e all'Azienda Sanitaria di competenza. Sul fronte autorizzatorio non mancano le novità per quanto riguarda stampa quotidiana e periodica, mentre non si riscontrano particolari innovazioni rispetto al commercio in sede fissa. L'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di un esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, anche a carattere stagionale, sono soggetti a DIA inviata al Comune competente per territorio. Permane la distinzione tra punti vendita esclusivi e non esclusivi, ma sparisce il riferimento all'atto autorizzatorio, soppiantato dalla semplice

⁸¹ Art. 32, l.r. 27/2009.

dichiarazione. Per quanto attiene alla somministrazione⁸², ai sensi dell'art. 62 del Testo Unico sul Commercio marchigiano, demanda ai Comuni l'adozione di criteri per l'autorizzazione, l'ampliamento e il trasferimento di sede dei pubblici esercizi, evitando l'utilizzo di criteri numerici. Anche qui, come per le medie strutture, permane il regime autorizzatorio. Difficile esprimere un giudizio su questo Testo Unico, essendo la quasi totalità della disciplina rimessa alla successiva attività regolamentare. A destare maggiore perplessità la previsione di un limite massimo non tanto per le medie strutture ma per le grandi.

2.13. La rivisitazione della disciplina del commercio nella Regione Basilicata.

Con la l.r. 30/09/2008 n. 23 recante “Modifiche ed integrazioni alla l.r. 19/99 concernente disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e in sede pubblica”, la Regione Basilicata ha messo in atto una rivisitazione della propria normativa sul commercio, modificando la l.r. 20/07/1999 n. 19 che per ben dieci anni ha disciplinato il settore. Si tratta della completa riscrittura di numerosi articoli, pur non mancando piccoli interventi di carattere chirurgico. Per ciò che concerne le tipologie distributive, con il rinnovato art. 4, sparisce ogni distinzione all'interno delle medie strutture, e viene, inoltre, ripresa la classificazione del d. lgs. 144/98 con l'introduzione del cd. “parco commerciale territoriale”, inteso quale “area nella quale sono allocate medie e grandi superfici di vendita ed una pluralità di esercizi di vicinato aventi strutture, parcheggi e spazi esterni comuni”. Si tratta di una “struttura polifunzionale che comprende, oltre alle strutture commerciali (...) anche strutture artigianali, espositive di respiro sovracomunale, direzionali, sportive, ricreative, alberghiere, dello spettacolo, della salute, (...) aree con superficie di verde che, per dimensioni ed articolazioni possono configurarsi come parchi urbani”. Per attivare un parco commerciale occorre il via libera di un'apposita Conferenza di Servizi. Dal punto di vista della programmazione urbanistica, l'art. 8 introduce una procedura semplificata nel caso di aree destinate ad insediamenti produttivi in senso generico

⁸² Vedi, E. FIORE, *Formulario del commercio e dei pubblici esercizi*, EDK Editore, 2010.

negli strumenti urbanistici vigenti. In questa ipotesi non è richiesta una formale variante urbanistica, ma è sufficiente un adeguamento degli strumenti urbanistici all'uso commerciale con delibera di Consiglio comunale, garantendo idonea informativa alla Regione.

La legge 23 interviene inoltre, all'art.9, anche in materia di centri storici. Ciò, in primo luogo ampliando le possibilità di soddisfare gli standard di parcheggio per le attività commerciali con soluzioni alternative quali convenzioni con parcheggi scambiatori esistenti, multipiano e servizi-navetta, in secondo prevedendo appositi piani finalizzati alla riqualificazione della rete distributiva e alla rivitalizzazione del tessuto economico, sociale e culturale dei centri storici e di altre aree con valore storico, artistico o ambientale. Per la realizzazione di tali programmi, i Comuni potranno contare su finanziamenti della Regione fino al 75% della spesa ammissibile, secondo modalità e criteri definiti successivamente con delibera di Giunta regionale. Programmi e progetti di riqualificazione della rete commerciale possono disporre una serie di vincoli su merceologie, dimensione e qualità degli esercizi commerciali, nonché deroghe e facilitazioni per quanto riguarda aperture domenicali e festive, orari e vendite straordinarie; iniziative di valorizzazione che individuino botteghe storiche e contenitori esistenti suscettibili di riuso; azioni di promozione e valorizzazione commerciale da realizzare di concerto con consorzi ed associazioni di via; interventi sul piano della accessibilità. I destinatari di queste disposizioni sul rilancio dei centri storici sono i Comuni ricadenti nei parchi nazionali e regionali, i Comuni turistici e le città d'arte, nonché i Comuni compresi al primo e secondo livello di servizio⁸³ con popolazione superiore a 3.000 abitanti. Previsti, inoltre, all'art.10 comma 2 della legge in questione contingenti numerici di superficie. Nelle aree di rilevanza paesistico ambientale aumentano, infatti, i limiti massimi per la media distribuzione, che ora possono arrivare fino a 2.000 mq di vendita nei comuni al primo livello di servizio. La legge regionale 23/08 si preoccupa anche del commercio in montagna e nelle altre zone marginali soggette a spopolamento e a carenza di servizi. Il rinnovato art.15 disciplina più approfonditamente rispetto al passato l'attività dei negozi polifunzionali, per i quali ora è specificato che possono esercitare oltre al commercio

⁸³ Disposizioni contenute nell' allegato 2 l.r. 19/99;

anche “la somministrazione, la vendita di giornali e riviste ed altri servizi di particolare interesse per la collettività”. Ma c’è di più: per far decollare i negozi polifunzionali nelle zone più a rischio di desertificazione commerciale, i Comuni possono prevedere di concedere in convenzione l’uso di immobili ad aziende commerciali che ne facciano richiesta per l’attivazione di tali esercizi con particolari agevolazioni, fino alla esenzione dai tributi di loro competenza. Vigè però l’obbligo di non trasferire l’attività in locali e zone diverse da quelle per le quali hanno ricevuto l’autorizzazione per tutta la durata della convenzione. Per tali aree e attività, anche la Regione potrà fare la sua parte assicurando modalità di esenzione da tributi regionali nonché forme di agevolazione a favore di Comuni e di imprese. A tale scopo, la Regione concede contributi per l’acquisto, l’ampliamento, la ristrutturazione e la trasformazione di immobili di proprietà dei Comuni da destinare, a titolo gratuito e per il periodo convenuto, ad aziende che ne facciano richiesta. È previsto inoltre un contributo per le imprese che apriranno, trasferiranno o amplieranno punti vendita in tali zone. Non manca l’attenzione anche per le aggregazioni spontanee di esercizi commerciali stratificatesi nel tempo, quali Centri Commerciali Naturali, di Via, di Strada, a cui la l.r. 23/08 dedica un nuovo art. 16-bis. Si intendono per tali “i luoghi commerciali complessi e non omogenei, sviluppatasi nel tempo anche senza programmazione unitaria, concepiti come spazi unici ove opera un insieme organizzato di esercizi commerciali, esercizi di somministrazione, strutture ricettive, attività artigianali e di servizio, aree mercatali ed eventualmente integrati da aree di sosta e di accoglienza e da sistemi di accessibilità comuni”. La Regione riconosce tali aggregazioni istituendo appositi Programmi comunali di qualificazione per la disciplina degli aspetti organizzativi. In adempimento alle norme sul rispetto della concorrenza fissate dalla legge 248/06, spariscono le limitazioni contenute nell’art. 17 l.r. 19/99, ora abrogato, sull’impatto commerciale degli esercizi di vicinato. Per quanto inerisce le medie strutture, tuttavia, il nuovo art.19 ribadisce che la Regione mantiene la fissazione dei parametri numerici nei criteri comunali, da “determinarsi sulla base del rapporto tra la sommatoria delle superfici di vendita degli esercizi di vicinato e la sommatoria delle superfici di vendita delle medie e grandi strutture”. Per le grandi strutture è

confermato l'impianto della l.r. 19/99, basato su obiettivi di sviluppo, e contenuto nei relativi allegati⁸⁴. In attuazione dell'art. 3 lett. f) d.l. 223/06, la legge 23/08, con l'art.21, interviene anche in materia di vendite promozionali. La disciplina di tali vendite prevede che queste non possano effettuarsi nei periodi delle vendite di fine stagione, nei 30 giorni precedenti a tali periodi e nel mese di dicembre. Quanto alla disciplina della somministrazione di alimenti e bevande, nessun provvedimento risulta ad oggi adottato dall'Assise Regionale Lucano, per ciò che concerne il consumo immediato negli esercizi di vicinato.

2.14. L'arretrato assetto normativo delle Regioni Molise e Calabria. Le problematiche.

Il Molise, si configura, rispetto alla nostra analisi, come la Regione con la più scarna ed obsoleta disciplina in materia di commercio. L'ultimo atto ufficiale adottato dal consesso regionale risale ad undici anni or sono con l'approvazione della legge n.33 del 27 settembre 1999. Ciò dà luogo ad una serie di criticità, tra le quali: a) disomogeneità sul territorio regionale nelle aperture domenicali, che è causa di una concorrenza tra le diverse aree, che potremmo definire "sleale"; b) assenza di strumenti moderni quali ad esempio i Centri Commerciali Naturali che potenzialmente possono rilanciare il commercio nei centri urbani dando impulso anche alle attività culturali; c) urgenza di politiche di sostegno, anche economico, agli esercizi con sede nei comuni montani e nei piccoli centri, ove il fenomeno dello spopolamento è costante e può essere contrastato solo rinforzando le strutture sociali esistenti; d) assenza di uno strumento di monitoraggio del commercio molisano, che si rende assolutamente necessario nella forma di un Osservatorio al fine di una programmazione efficace delle misure future.

⁸⁴ art.20 l.r. 23/08.

Il processo di liberalizzazione del commercio e di tutela della concorrenza, introdotto dal decreto Bersani – Catricalà, non risulta, dunque, in nessun modo attuato da atti ufficiali della Regione. Analogamente al Molise anche la Regione Calabria presenta un'arretratezza dell'impianto normativo del settore commercio. Vigè, infatti, tuttora la legge regionale n.17 dell'11 giugno 1999, recante "Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa". Con la legge regionale n.15 del 13 giugno 2008 "Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario", tuttavia, la Regione è intervenuta liberalizzando le vendite promozionali. All'art. 30 di detto provvedimento si sancisce che "seguito comma: " Le vendite promozionali possono essere liberamente effettuate salvo le prescrizioni derivanti dal diritto comunitario vigente in materia. Per lo svolgimento delle vendite promozionali, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, non occorre l'ottenimento di autorizzazioni preventive né si applicano limitazioni di ordine temporale o quantitativo. Le vendite promozionali non possono essere effettuate nei 15 (quindici) giorni precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti".

2.15. La recente rivisitazione della normativa commerciale umbra. Le aperture al libero commercio.

La Regione Umbria presenta, ad oggi, il provvedimento relativamente più recente in materia di commercio e concorrenza. La l.r. 16 febbraio 2010, n.15, apre al libero commercio, emanando "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza all'Italia e all'Unione Europea". Il testo, composto da 113 articoli, è stato integrato con le proposte emendative presentate dalla Giunta regionale: sulla concertazione, a carattere vincolante, con le associazioni dei consumatori, le organizzazioni imprenditoriali, sindacali e del commercio circa la programmazione commerciale; sulla priorità tra più domande concorrenti per l'apertura di nuove grandi strutture di vendita (rinunciando a una o più medie o grandi strutture di vendita, impegnandosi all'assunzione di lavoratori posti in mobilità per chiusura di altre strutture); sulla possibilità per i Comuni di autorizzare, previa concertazione, orari di maggiore apertura per i pubblici esercizi inseriti in

centri commerciali ma dotati di accesso autonomo al pubblico; sulla individuazione da parte dei Comuni - previa determinazione nella Conferenza dei servizi composta da Comune, Provincia e Regione - delle aree a vocazione turistica, in quelle di elevato valore storico e culturale, nei centri storici, nei piccoli borghi rurali e nei centri di intrattenimento e svago, che hanno facoltà di determinare senza vincoli orari ed aperture delle attività; sulla riunione di concertazione che i Comuni devono convocare entro il mese di ottobre per definire il calendario annuale delle aperture degli esercizi commerciali relative all'anno successivo, in assenza della quale il Comune non può adottare il calendario annuale; sulle procedure per il rilascio, il rinnovo o il trasferimento delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche dietro presentazione del documento unico di regolarità contributiva; sulle modalità per l'individuazione delle domeniche o festività in cui gli esercizi commerciali possono rimanere aperti; sulla convocazione entro il 31 marzo 2010, da parte dei Comuni, delle categorie interessate alla definizione delle aperture e delle chiusure degli esercizi commerciali. Previsti dalla l.r. 25/2010 controlli più serrati sulle strutture agrituristiche e sulla loro reale natura. Quanto alle aperture domenicali, in assenza di intesa con le categorie, il calendario delle aperture festive verrebbe fissato dal Comune che individua 12 domeniche o festività in deroga e fino a 4 festività speciali. Riguardo l'attività di somministrazione di alimenti e bevande la semplificazione ha riguardato la previsione di una autorizzazione di tipologia unica per tutti gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande, rilasciata dal Comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio, in sostituzione della distinzione tra ristorazione, somministrazione di pasti e bevande, somministrazione di bevande e attività collegate all'intrattenimento e allo svago⁸⁵. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive viene individuato quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, ivi compresi quelli di cui alla direttiva servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività. Per ciò che concerne le diverse tipologie distributive sono previste varie modifiche. I Comuni, entro il 31 dicembre del 2010, dovranno provvedere alla

⁸⁵ Art. 110, l.r. 16 febbraio 2010 n.15.

riclassificazione delle attività commerciali esistenti nel proprio territorio secondo quanto previsto dalla nuova legge. L'art. 69 sancisce che: "Le medie e le grandi strutture di vendita, in relazione alla superficie di vendita utilizzata, si suddividono nelle seguenti tipologie: M1 - medie strutture inferiori: esercizi aventi superficie di vendita compresa tra 151 e 600 mq nei comuni delle classi III e IV; superficie compresa tra 251 e 900 mq nei comuni delle classi I e II. M2 - medie strutture intermedie: esercizi aventi superficie compresa tra 601 e 1.000 mq nei Comuni delle classi III e IV; superficie compresa tra 901 e 1.500 mq nei Comuni delle classi I e II. M3 - medie strutture superiori: esercizi aventi superficie compresa tra 1.001 e 1.500 mq nei Comuni delle classi III e IV; superficie compresa tra 1.501 e 2.500 mq nei Comuni delle classi I e II. G1 - grandi strutture inferiori: esercizi aventi superficie compresa tra 1.501 e 3.500 mq nei Comuni delle classi III e IV; superficie compresa tra 2.501 e 5.500 mq nei Comuni delle classi I e II; G2 - grandi strutture superiori: esercizi aventi superficie di vendita maggiore a 3.500 mq nei Comuni delle classi III e IV o maggiore a 5.500 mq nei Comuni delle classi I e II fino ad un massimo di 15.000 mq nel settore alimentare per le grandi strutture di tipologia G2 categoria A e di 20.000 mq per quelle di tipologia G2 categoria E. (Classe I, Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti; Classe II, Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti; Classe III, i Comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti; Classe IV, Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti). La l.r. in questione, inoltre, all'art. 75 introduce la tipologia del "Polo commerciale", inteso come "un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alla dimensione di una media struttura M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale". La Giunta regionale definisce, inoltre, i criteri di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale prevedendo in particolare gli indirizzi per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, promuovendo il contenimento dell'uso del territorio e verificando, tra l'altro, la dotazione a destinazione commerciale esistente. La Regione, per omogeneizzare gli interventi di programmazione comunale, indica i criteri qualitativi per l'insediamento delle attività commerciali da parte dei Comuni, i quali potranno individuare delle "aree sature" dove vietare nuovi insediamenti commerciali. Per le medie strutture superiori e per le grandi strutture di vendita sarà

necessaria la Conferenza di servizi ed il parere dell'ente Regione sarà obbligatorio. In attuazione di quanto previsto dalla legge n.248 del 2006, non potranno essere posti vincoli o limiti quantitativi all'apertura di centri e strutture commerciali. All'art. 71 è, infatti, disposto che "la Giunta regionale con proprio atto di programmazione definisce criteri e modalità per garantire il giusto bilanciamento di motivi imperativi di interesse generale quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la sicurezza stradale, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio storico ed artistico, la politica sociale e la politica culturale. Solo la tutela dei "motivi imperativi di interesse generale" potrà giustificare la mancata autorizzazione all'apertura di nuove strutture e quindi il limite al libero mercato. Ancora, la l.r. n.15/2010, provvede alla liberalizzazione delle vendite promozionali. Al comma 4 dell'art. 97 si prevede che "È vietato effettuare le vendite promozionali nei trenta giorni antecedenti alle vendite di fine stagione".

CAPITOLO III

Analisi dello stato attuale del tessuto distributivo italiano alla luce delle normative regionali. Il caso dell'ordinanza del CdS n.3804/09.

3.1. Un tentativo di misurazione dell'intensità della liberalizzazione nelle normative regionali.

Obiettivo del lavoro è, come si è detto in precedenza, verificare quanto le Regioni abbiano realmente attuato le misure contenute all'art 3 recante "Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale" della legge 248/06. Provando ad analizzare il loro comportamento sotto il profilo della liberalizzazione, o più in generale sotto il profilo della volontà di rinnovamento del settore commercio, non sono emerse significative distinzioni che permettessero di stilare una dettagliata "classifica" regionale. Nell'intento, infatti, di rendere meno "traumatico" l'effetto delle spinte innovative sugli assetti distributivi, quasi tutte le normative regionali con misure tutto sommato simili, tendono a sfruttare fino ai limiti il principio esplicitato nel d.lgs. n. 114/98 di "equilibrio del sistema distributivo". Ciò significa che esistono misure disposte dal d.l. 223/06 che gran parte delle Regioni ha

attuato, ed altre⁸⁶, a cui raramente le normative regionali analizzate fanno riferimento.

In primo luogo vediamo che tutte le Regioni accolgono positivamente quanto disposto dall'art.3 lett.f) della legge n.248/06 con riferimento alle vendite promozionali, intervenendo a modifica delle proprie legislazioni. Dette vendite vengono attualmente svolte senza l'ottenimento di autorizzazioni preventive e senza limitazioni di ordine temporale, fatto salvo il divieto di effettuarle nei trenta giorni antecedenti i saldi di fine stagione. Elemento comune, inoltre, a gran parte delle Regioni è l'introduzione nella propria disciplina del consumo immediato sul posto dei prodotti di gastronomia⁸⁷. Il medesimo discorso va fatto per l'individuazione di sole due categorie merceologiche: alimentare e non alimentare. Tuttavia, esistono ancora oggi, normative che non attuano tale disposizione; è il caso della Regione Puglia, che prevede 4 settori⁸⁸, e della Regione Veneto, che ne prevede altrettanti⁸⁹. È evidente, tuttavia, che esistono Regioni che si muovono decisamente verso la liberalizzazione e altre che ritengono conveniente non introdurre modifiche significative alle regole attuali. Il riferimento è, in primo luogo, alle Regioni Molise e Calabria, per le quali non si sono riscontrate modifiche alla disciplina del commercio dopo la legge n.248/06 a testimonianza di un atteggiamento spiccatamente antiriformista e controproducente per le stesse economie regionali. Sullo stessa linea la Campania, la cui ultima normativa inerente la distribuzione commerciale risale al 2000. L'unica traccia di apertura al liberismo che si è registrata, è da individuare nella circolare n.3770 del 15 dicembre 2008, recante "Indicazioni applicative in materia di vendite promozionali", la quale promuove la liberalizzazione di tali vendite, addirittura consentendole anche nei periodi immediatamente precedenti i saldi. Ad ogni modo, desta preoccupazione il fatto che, fatta eccezione per le nuove norme concernenti vendite promozionali e consumo immediato sul posto dei prodotti di gastronomia, le Regioni mostrano un comportamento negligente e ostruzionistico

⁸⁶ Come, ad esempio, il divieto di introdurre nella normazione limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale.

⁸⁷ Come disposto dall'art. 3 lett. f-bis) l.248/06.

⁸⁸ Settore alimentare e misto; non alimentare beni per la persona; non alimentare beni a basso impatto urbanistico; non alimentare altri beni.

⁸⁹ Settore alimentare; non alimentare generico; non alimentare a grande fabbisogno di superficie; misto.

con riguardo a tre fondamentali punti contenuti nella legge 248/06, vale a dire l'abolizione di: distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio; limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione fra alimentare e non alimentare; limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale; contingenti di superficie. Gli interventi regionali in materia si dimostrano, infatti, rari e disparati. Ne citiamo alcuni esempi. Il Piemonte da un lato, abolisce i limiti all'assortimento merceologico e i contingenti di superficie per i pubblici esercizi, dall'altro, trascura le attività commerciali in generale non prevedendo specifiche misure a riguardo. La Toscana, che si è inizialmente mostrata particolarmente propensa alla liberalizzazione commerciale, con la propria disciplina provvede esclusivamente all'eliminazione delle distanze minime fra esercizi appartenenti alla medesima categoria, tralasciando qualsiasi riferimento agli altri interventi. In Liguria continuano ad essere vigenti i limiti massimi di superficie di vendita, come anche in Abruzzo, Campania, Veneto, Basilicata, Calabria, Molise, solo per citare alcuni esempi. La Regione Emilia Romagna, mediante circolare esplicativa PG/2007/22530 abolisce il rispetto delle distanze minime obbligatorie tra le medesime tipologie di esercizi e le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico, ma anch'essa non accenna all'eliminazione di contingenti di superficie e limiti riferiti a quote di mercato. Da ciò emerge un assetto frammentario del tessuto distributivo italiano. Certo, le Regioni del Mezzogiorno, fatta eccezione per la Puglia che sembra aver ben intrapreso il sentiero della modernizzazione commerciale, appaiono come quelle con la più obsoleta disciplina in materia. Tuttavia, Nord e Centro Italia non sono da meno. Pur essendosi, le Regioni di tali territori, dotate di norme maggiormente avanguardistiche, tendono comunque a tralasciare gran parte degli interventi richiesti dal decreto legge del 2006, mostrando una forte avversità alle spinte liberistiche volute dal Governo.

3.2. L'ordinanza del CdS N.3804/09.

La meditata svogliatezza delle Regioni ed il disorganico e lacunoso assetto normativo che ne è derivato, si sono inevitabilmente ripercossi sugli attori e le categorie del commercio. A fronte di tale situazione, diverse attività commerciali, congestionate tra le disposizioni del legislatore e le non conformi legislazioni regionali, hanno provveduto a fare ricorso ai Tar e al Consiglio di Stato. È il caso della “Gestioni commerciali Srl”, rivoltasi al Tar Campania – Salerno Sez. II n. 00468/2009, per la concessione dell’autorizzazione di ampliamento di una grande struttura di vendita, negatagli dal comune competente. Con l’ordinanza n.3804 del 21 luglio 2009, il CdS è intervenuto in merito, sospendendo il provvedimento di diniego con la motivazione che ogni limite o contingente per l’apertura o l’ampliamento delle grandi strutture di vendita è illegittimo. Il Consiglio di Stato riafferma in tal caso, con un’ordinanza sospensiva, il principio già espresso con la sentenza 2808 nel maggio 2009 a proposito degli esercizi pubblici di somministrazione. In sintesi, limitazioni alle nuove aperture sono possibili purché non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, cioè sull’apprezzamento dell’adeguatezza dell’offerta rispetto alla domanda. I principi del Trattato e del nostro ordinamento costituzionale, precisava a maggio 2009 il giudice amministrativo di appello (nell’accogliere il ricorso relativo all’apertura di un bar a Milano) impongono che i poteri pubblici non interferiscano sul libero giuoco della concorrenza, astenendosi dallo stabilire inderogabilmente il numero massimo degli esercizi da autorizzare in una determinata area. Ora, con l’ordinanza n. 3804 del 23 luglio 2009, il Consiglio di Stato riconferma l’importante principio, e lo fa per le grandi strutture di vendita, in un settore quindi che non era stato posto ancora alla sua attenzione. A seguito dell’emanazione dei provvedimenti di liberalizzazione e, in particolare, l’art. 3 del dl n. 223/2006 (convertito in legge n. 248/06) è impedito alla pubblica amministrazione di adottare misure che incidono, direttamente o indirettamente, sull’equilibrio tra domanda e offerta, sul presupposto che il conseguimento degli equilibri di mercato non può essere predeterminato da una norma o amministrativamente, occorrendo, invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare limiti e vincoli che possano incidere negativamente sull’assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, con conseguente obbligo di disapplicazione della regolamentazione regionale o locale contrastante con i principi dettati dal legislatore statale, emanati in attuazione del

principio della libera concorrenza di stampo comunitario⁹⁰. In sostanza, l'ordinanza in questione si inserisce nel solco di una giurisprudenza ormai pacifica, anche se relativa a comparti diversi da quello in esame, ed appare coerente con le posizioni espresse anche dall'Autorità garante la concorrenza ed il mercato la quale, nel richiamare i principi della sentenza della Corte costituzionale 430/2007, con la segnalazione AS480 del 24 ottobre 2009, ha ribadito che «le norme aventi carattere pro-concorrenziale sembrano trovare piena efficacia anche laddove l'Amministrazione locale abbia emanato disposizioni amministrative o legislative contrastanti con le disposizioni statali pro-concorrenziali, anche ove si tratti di disposizioni concernenti materie riservate alla competenza legislativa regionale esclusiva quale quella del commercio; ciò con il conseguente obbligo di disapplicazione di tutta la regolamentazione regionale o locale contrastante con i principi concorrenziali da parte della amministrazione».

⁹⁰ Vedi, M. BOMBI, *Grandi strutture di vendita senza limiti*, in www.piemmenews.it/ViewDocumenti.asp?documenti_id=14119&