

Data *17-10-2012*

Protocollo 00 *15125*/DB 16.07

Classificazione 009.050.020

ALLE PROVINCE DEL PIEMONTE

AI COMUNI DEL PIEMONTE

ALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

**ALLE CAMERE DI COMMERCIO
DEL PIEMONTE**

LORO SEDI

OGGETTO: decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno". Indicazioni sulle novità in materia di commercio.

I processi di liberalizzazione delle attività economiche e commerciali e di semplificazione delle procedure amministrative, avviati con la Direttiva servizi 2006/123/CE e recepiti a livello statale anzitutto con il D.Lgs. n. 59/2010, hanno trovato ulteriore conferma e sviluppo nei ripetuti interventi legislativi a partire dal D.L. n. 138/2011 convertito nella L. n. 148/2011 e dal D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, fino al D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 e al D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla L. 4 aprile 2012, n. 35.

In particolare, con l'art. 3 del D.L. n. 138/2011, il legislatore nazionale ha introdotto quale principio fondamentale di regolazione dello sviluppo economico per un regime di piena concorrenza tra le imprese, quello per cui *"l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"*.

Le restrizioni (divieti/vincoli di legge), possibili secondo la Direttiva servizi soltanto nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione, possono essere poste soltanto per:

1. vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
2. contrasto con i principi fondamentali della costituzione;
3. motivi imperativi di interesse generale:
 - danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana;
 - contrasto con l'utilità sociale;
 - protezione della salute umana;
 - conservazione delle specie animali e vegetali;
 - conservazione dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
4. disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici;

5. disposizioni che comportano effetti sulla finanza pubblica.

D'altro canto, l'art. 31 c. 2 del D.L. n. 201/2011 sancisce, con specifico riferimento al comparto degli esercizi commerciali, il principio cardine della "la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio" senza limiti eccetto quelli connessi a:

- tutela della salute;
- tutela dei lavoratori;
- tutela dell'ambiente ivi incluso l'ambiente urbano;
- tutela dei beni culturali.

In tale contesto si inserisce il D.Lgs. n. 147/2012, entrato in vigore il 14 settembre 2012, con il quale sono state emanate alcune disposizioni di ulteriore semplificazione a correzione del testo previgente del D.Lgs. n. 59/2010, per una progressiva, ulteriore liberalizzazione del comparto dei servizi.

Dell'accennato decreto correttivo si evidenziano le novità più significative in materia di commercio.

1. REGIME GIURIDICO DELLE ATTIVITÀ DI COMMERCIO. SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI INIZIO ATTIVITÀ: la SCIA sostituisce la DIA, in tutti i casi in cui quest'ultima era prevista nel D.Lgs. n. 59/2010, in adeguamento alla novellata formulazione dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 s.m.i.

2. REGIME GIURIDICO PER L'ATTIVITÀ DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

L'art. 2 (Modificazioni all'art. 64, relativo alla somministrazione di alimenti e bevande), comma 2 del D.Lgs. n. 147/2012 modifica l'art. 64 del D.Lgs. n. 59/2010 prevedendo che le aperture ed i trasferimenti degli esercizi di somministrazione sono soggetti a SCIA, eccetto che nei casi di sottoposizione a tutela secondo le regolamentazioni locali, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo. 64.

La norma disciplina le vicende giuridico amministrative in applicazione della Legge n. 287/1991 ed è da ritenere destinata a tutte le regioni nelle quali ancora si applica tale legge, non avendo ancora la regione esercitato la competenza legislativa in materia.

Essa non è pertanto da ritenere riferibile al caso della Regione Piemonte, che ancorché abbia adottato una specifica legge, la L.R. n. 38/2006 s.m.i., prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59/2010, ne ha verificato e comprovato l'adeguatezza rispetto alla Direttiva servizi, notificandone i contenuti, ivi compresi i regimi giuridici per l'esercizio dell'attività, alle competenti sedi nazionali e comunitarie, che non hanno mosso in proposito alcun rilievo.

Gli stessi sono stati altresì oggetto di discussione e condivisione a livello interistituzionale, in sede di Coordinamento interregionale del commercio, in una logica di sviluppo sostenibile che consenta la trasformazione e qualificazione del comparto della somministrazione senza detrimento dell'ambiente di impatto.

D'altro canto, anche la successiva programmazione regionale di comparto, di cui alla D.G.R. n. 85-13268/2010 s.m.i., adottata in attuazione della L.R. n. 38/2006 s.m.i., in quanto programmazione di natura meramente qualitativa, appare pienamente compatibile rispetto ai principi e contenuti della Direttiva servizi e delle successive norme nazionali di attuazione, così come sommariamente sopra accennati: infatti le sole limitazioni nella stessa contenute, ivi compresi i regimi giuridici autorizzatori per il caso delle nuove aperture e dei trasferimenti di sede,

sono poste, nel rigoroso rispetto dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, avendo quale finalità la tutela dei superiori interessi della sicurezza e salute pubblica, dell'ambiente ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali.

Occorre peraltro rilevare che la stessa Legge regionale n. 38/2006 s.m.i. prevede all'art. 8, c. 6, una casistica di attività di somministrazione che, in quanto escluse dalla programmazione di comparto, sono soggette a SCIA, anziché ad autorizzazione.

Del resto, giova rammentare in proposito che lo stesso MISE, nella circolare esplicativa del D.Lgs. n. 147/2012, n. 3656/C del 12/09/2012, afferma che *"risulta inammissibile l'istituto della SCIA nei casi in cui, ai fini dell'avvio di un'attività, la disciplina di settore disponga la necessità di strumenti di programmazione"*.

Conseguentemente, per le motivazioni esposte, appare fondato sostenere la piena applicabilità della normativa regionale di comparto vigente, che, in particolare, sottopone le nuove aperture ed i trasferimenti degli esercizi di somministrazione ad autorizzazione, in tutti i casi in cui le stesse sono soggette alla programmazione regionale.

3. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 71, DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 59/2010 IN MERITO AI REQUISITI SOGGETTIVI DI ACCESSO E DI ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI

3.1 REQUISITI MORALI PER LE ATTIVITÀ DI COMMERCIO NEL SETTORE MERCEOLOGICO ALIMENTARE E SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Con le disposizioni dell'art. 8, c. 1, lett. a), b), c) e d) sono state introdotte modifiche alle disposizioni dell'art. 71 del D.Lgs. n. 59/2010 in materia di requisiti morali.

In proposito, poiché la materia afferisce alle competenze legislative statali, si rimanda, per l'illustrazione delle novità alla circolare esplicativa del MISE n. 3656/C del 12/09/2012, reperibile sul sito della Regione Piemonte relativo alla sezione del Commercio.

Si segnala comunque, in particolare, il comma 1, lett. d) che sostituisce il comma 5 dell'art. 71 del D.Lgs. n. 59/2010 nel seguente modo:

"5. In caso di società, associazioni od organismi collettivi i requisiti di cui ai commi 1 e 2 devono essere posseduti dal legale rappresentante, da altra persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

In caso di impresa individuale i requisiti di cui ai commi 1 e 2 devono essere posseduti dal titolare e dall'eventuale altra persona preposta all'attività commerciale".

Si tratta di una disposizione correlata alla modifica normativa, di cui si tratterà più avanti, che ha aggiunto il comma 6 bis dell'art. 71, con il quale è stata prevista la possibilità, anche per le imprese individuali, di ricorrere, in alternativa al titolare, ad un'eventuale persona preposta ai fini della dimostrazione dei requisiti professionali.

3.2 REQUISITI PROFESSIONALI PER LE ATTIVITÀ DI COMMERCIO NEL SETTORE MERCEOLOGICO ALIMENTARE E SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

- **Il comma 1, lett. e) dell'art. 8 sostituisce l'alinea del comma 6 nel modo seguente:**

"6. L'esercizio, in qualsiasi forma e limitatamente all'alimentazione umana, di un'attività di commercio al dettaglio relativa al settore merceologico alimentare o di un'attività di

somministrazione di alimenti e bevande è consentito a chi è in possesso di uno dei seguenti requisiti professionali.....”.

La dizione “limitatamente all'alimentazione umana” sta ad indicare che l'obbligo del possesso dei requisiti professionali vige per il commercio di prodotti alimentari destinati all'alimentazione umana.

Invero, il Ministero dello Sviluppo Economico con risoluzione n. 0155938 del 18/08/2011, aveva già chiarito che nessun requisito è richiesto per la commercializzazione di animali vivi e/o mangimi per animali, purché gli stessi non siano destinati, anche indirettamente, all'alimentazione umana (i mangimi per animali destinati all'alimentazione umana entrano infatti anch'essi nel circuito dell'alimentazione umana seppure indirettamente).

Inoltre l'inserimento nell'alinea del comma 6 dell'art. 71 delle parole “al dettaglio” sta ad indicare che per il commercio all'ingrosso non è più richiesto alcun requisito professionale.

Analoga disposizione è contenuta **al comma 3 dell'art. 9** (Articoli aggiuntivi dopo l'art. 71 del D.Lgs. n. 59/2010, recanti altre semplificazioni di attività commerciali, ausiliarie e connesse) che sostituisce il primo periodo del comma 11 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 114/1998 nel seguente modo:

“L'esercizio dell'attività di commercio all'ingrosso, ivi compreso quello relativo ai prodotti alimentari e, in particolare, ai prodotti ortoflorofruttilicoli, carni ed ittici, è subordinato esclusivamente al possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'art. 71, comma 1 del D.Lgs. n. 59/2010”.

Anche questa disposizione sancisce la possibilità di avviare l'attività di commercio all'ingrosso di prodotti alimentari senza il possesso dei requisiti professionali per il settore alimentare, di cui all'articolo 71, comma 6, del D.Lgs. n. 59/2010, restando salvo l'obbligo del possesso dei requisiti di onorabilità.

Infine, per effetto della soppressione dell'inciso “anche se effettuate a favore di una cerchia determinata di persone” non è più obbligatorio il possesso dei requisiti professionali nel caso di attività di vendita di prodotti alimentari e di somministrazione di alimenti e bevande effettuate non al pubblico indistinto, ma nei confronti di una cerchia limitata di soggetti.

• **Il comma 1, lett. f) sostituisce la lett. b) dell'art. 71, comma 6 del D.Lgs. n. 59/2010 nel seguente modo:**

*“b) avere, per almeno due anni, anche non continuativi nel quinquennio precedente, **esercitato in proprio** attività d'impresa nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande o avere prestato la propria opera, presso tali imprese, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore **o in altre posizioni equivalenti** o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale”.*

Viene riconosciuta esplicitamente la pratica commerciale esercitata in proprio, come era già previsto nella precedente formulazione dell'art. 5 del D.Lgs. n. 114/1998, e con la formulazione di carattere residuale “*o in altre posizioni equivalenti*” si dà rilievo, ai fini del riconoscimento del requisito professionale, anche alla pratica, attinente sotto il profilo del contenuto, svolta mediante ogni altra figura professionale prevista dall'ordinamento civile e lavoristico, anche se non espressamente menzionata nel D.Lgs. n. 59/2010 s.m.i.

• **Il comma 1, lett. g) inserisce, dopo il comma 6 dell'art. 71 del D.Lgs. n. 59/2010, il comma 6-bis:**

“6-bis. Sia per le imprese individuali che, in caso di società, associazioni od organismi collettivi, i requisiti professionali di cui al comma 6 devono essere posseduti dal titolare o rappresentante legale, ovvero, in alternativa, dall’eventuale persona preposta all’attività commerciale”.

Per effetto di tale modifica è ora ammissibile l’utilizzo di un soggetto in qualità di preposto in possesso dei requisiti professionali anche in caso di impresa individuale. Pertanto è ammessa anche ai fini dell’avvio dell’attività, la possibilità che il requisito professionale richiesto dalla disciplina possa essere posseduto dal soggetto preposto, in alternativa al titolare.

Si rileva in proposito un significativo cambio di tendenza, poiché fino ad oggi per le ditte individuali il requisito doveva essere posseduto, anzitutto, dal suo titolare, fatta poi salva la possibilità di avvalersi, in corso di attività, anche di soggetti delegati qualora ciò fosse necessario per ragioni di conduzione aziendale.

Tenuto conto che le disposizioni relative ai requisiti di accesso per tutti i servizi rientranti nell’ambito della Direttiva Bolkestein, e fra questi, evidentemente, il commercio interno, afferiscono, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, alla competenza in materia di professioni regolamentate, riservata allo Stato, ed in nessun modo derogabile dalle leggi regionali di settore, è da ritenere che tutte le disposizioni di cui all’art. 8 del D.Lgs. n. 147/2012, debbano trovare diretta ed immediata applicazione nell’ordinamento regionale, nei casi di difformità di quest’ultimo, fatto salvo quanto evidenziato al successivo punto 4.

Per le indicazioni di maggiore dettaglio si rimanda pertanto alle specifiche di cui alla già accennata circolare MISE n. 3656/C del 12/09/2010.

4. ARTICOLO 8, COMMA 1, LETT. d) ed i) DEL DECRETO CORRETTIVO

Ciò posto, un particolare ragionamento si impone rispetto al permanere in vita della disposizione di cui all’art. 5, c. 7 della Legge regionale n. 38/2006 s.m.i., per la quale: *“Non è consentito allo stesso soggetto di agire contemporaneamente in qualità di titolare di ditta individuale, legale rappresentante di società in possesso del requisito professionale, di delegato per più esercizi di somministrazione di alimenti e bevande”*, alla luce delle sopraggiunte disposizioni di cui all’art. 8, comma 1, lett. d) ed i) del decreto correttivo per effetto delle quali:

- il comma 5 dell’art. 71 del D.Lgs. n. 59/2010 s.m.i. è sostituito dal seguente: *“5. In caso di società, associazioni od organismi collettivi i requisiti di cui ai commi 1 e 2 devono essere posseduti dal legale rappresentante, **da altra persona preposta all’attività commerciale** e da tutti i soggetti individuati dall’articolo 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252”;*
- e il comma 7 dello stesso articolo 71 è così modificato: *“i) al comma 7, dopo le parole: «Sono abrogati i commi 2, 4, e 5» sono inserite le seguenti: «e 6»”, abrogando, in tal modo, il comma 6 dell’art. 5 del D.Lgs. 114/1998, il quale disponeva che “in caso di società il possesso di uno dei requisiti di cui al comma 5 è richiesto con riferimento al legale rappresentante o **ad altra persona specificatamente preposta all’attività commerciale**”.*

Nella circolare esplicativa il MISE ha desunto dalla novità normativa evidenziata l’impossibilità di porre vincoli o divieti rispetto alla possibilità, per lo stesso soggetto, di essere nominato quale delegato per una pluralità di esercizi o per una pluralità di soggetti deleganti.

Lo stesso Ministero peraltro, se da un lato, nella circolare, ha evidenziato il venir meno del divieto, nel contempo ha ritenuto di mantenere saldo il principio per il quale **“la preposizione all’attività commerciale debba essere effettiva, con i conseguenti poteri e le connesse responsabilità,**

e non nominalistica e limitata alla fase di dimostrazione dei requisiti", ribaltando il tal modo su una successiva normativa di attuazione la disciplina di maggior dettaglio necessaria a creare l'imprescindibile certezza normativa per la fase dei controlli e delle sanzioni.

Tutto ciò premesso si ritiene che la norma regionale indicata (art. 5, comma 7 della Legge regionale n. 38/2006 s.m.i.) relativa all'impossibilità per uno stesso soggetto di agire contemporaneamente in qualità di delegato in possesso del requisito professionale per più esercizi di somministrazione, adottata per una migliore tutela del servizio al consumatore in attuazione delle competenze regionali in materia di formazione professionale, mediante la messa a punto di un organico sistema di formazione in corso di attività nello specifico, strategico, settore della somministrazione, **permanga**, in attesa di eventuali interventi normativi regionali correttivi, o di ulteriori più specifici chiarimenti ministeriali.

5. ESERCIZIO CONGIUNTO DELL'ATTIVITA' DI COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO

L'art. 8, comma 2 lett. c) del decreto correttivo sostituisce il comma 2 dell'art. 26 del D.Lgs. n. 114/1998 disponendo che: *"Nel caso di esercizio promiscuo nello stesso locale dell'attività di vendita all'ingrosso e al dettaglio, l'intera superficie di vendita è presa in considerazione ai fini dell'applicazione di entrambe le discipline per le due tipologie di attività"*.

Dalla modifica consegue, in via prioritaria, l'eliminazione del divieto di esercizio dell'attività di vendita all'ingrosso e al dettaglio precedentemente previsto.

Inoltre, con la nuova formulazione, nel caso di esercizio promiscuo nello stesso locale delle due attività, l'intera superficie di vendita è presa in considerazione ai fini dell'applicazione di entrambe le discipline vigenti per le due attività in questione. Ne consegue che nel caso in questione si applicano all'intera superficie le disposizioni previste per l'esercizio del commercio al dettaglio, essendo quelle relative al commercio all'ingrosso liberalizzate anche nel caso di grandi superfici di vendita.

Conseguentemente il regime giuridico previsto per l'apertura di un esercizio con attività congiunta ingrosso/dettaglio, sarà una SCIA se l'intera superficie di vendita delle due attività svolte congiuntamente nello stesso locale rientri nei limiti dell'esercizio di vicinato, o un'autorizzazione, nel caso in cui tali limiti siano superati.

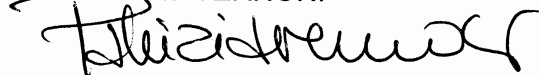
La norma di cui all'art. 5, comma 6 della L.R. n. 28/1999 s.m.i. è destinata a cedere a fronte delle disposizioni statali incompatibili, tenuto conto, fra l'altro, che la stessa disposizione era adottata in attuazione del D.Lgs. n. 114/1998.

La presente nota e la circolare del MISE verranno pubblicate nel sito web della Regione Piemonte relativo alla sezione del Commercio.

Cordiali saluti.

Il Dirigente del Settore

Arch. Patrizia VERNONI



Visto:

il Direttore regionale

Dott. Giuseppe BENEDETTO

