

*Azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa
degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per la formazione degli stakeholder*
CUP: J13D21006250002

Webinar

I procedimenti amministrativi per l'esercizio di attività commerciali

Intervento

a cura di Massimo Puggioni

22 febbraio 2022

Normativa di riferimento

- **d.Lgs. n. 114/1998** – *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*
 - Definisce le tipologie di esercizio dell'attività commerciale
- **d.Lgs. n. 59/2010** – *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*
 - Definisce i requisiti per l'esercizio dell'attività commerciale e i regimi amministrativi applicabili alle diverse tipologie
- **L.R. n. 28/1999** - *Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*

Definizione di commercio

COMMERCIO: l'attività svolta da chiunque professionalmente **acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende ad altri**

- **commercio all'ingrosso:** le rivende ad altri commercianti, all'ingrosso o al dettaglio, o ad utilizzatori professionali, o ad altri utilizzatori in grande;
- **commercio al dettaglio:** le rivende direttamente al consumatore finale;

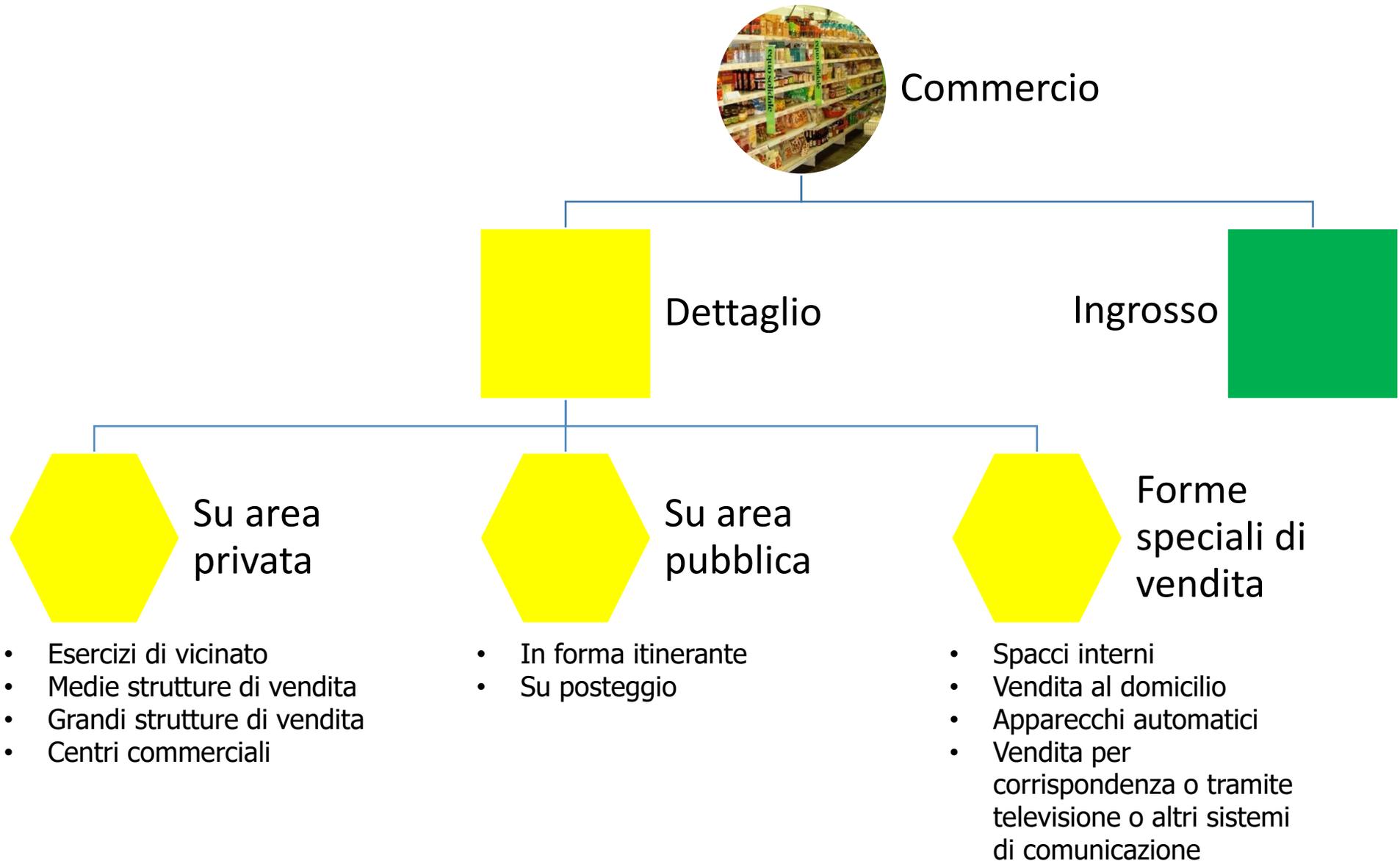
Commercio ≠ Vendita

Esclusioni

La disciplina del commercio non si applica:

- per la vendita di farmaci, dispositivi medici e presidi medico-chirurgici nelle farmacie, di generi di monopolio nelle tabaccherie, di carburanti e oli minerali;
- alle associazioni dei produttori ortofrutticoli e ai produttori agricoli che vendano prodotti provenienti in misura prevalente dalla propria azienda;
- agli artigiani, per la vendita nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti dei beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente dei beni accessori all'esecuzione delle opere o alla prestazione del servizio;
- ai pescatori e ai cacciatori che vendano al dettaglio la cacciagione e i prodotti ittici provenienti esclusivamente dall'esercizio della loro attività e a coloro che esercitano la vendita di prodotti da essi direttamente e legalmente raccolti su terreni soggetti a usi civici nell'esercizio dei diritti di erbatico, di fungatico e similari;
- agli hobbisti (chi venda o esponga per la vendita le proprie opere d'arte, nonché quelle dell'ingegno a carattere creativo);
- alle vendite fallimentari, alle fiere campionarie, ai soggetti pubblici che vendano pubblicazioni o altro materiale informativo concernenti l'oggetto della loro attività

Tipologie di commercio



Tipologie di commercio

In passato le principali forme distributive di commercio al dettaglio si classificavano in

- *Commercio in sede fissa*
- *Commercio ambulante*

Oggi non è più rilevante il fatto che la sede sia fissa o meno, e la distinzione avviene sulla base della proprietà dell'area

- *Commercio su area privata*
- *Commercio su area pubblica*

Settori merceologici: *Alimentare - Non alimentare*

N.B: 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

Requisiti per l'esercizio del commercio



Requisiti di onorabilità (*morali*)

Art. 71 comma 1 d.Lgs. n. 59/2010

Si applicano a tutte le attività commerciali all'ingrosso e al dettaglio, su area privata e pubblica e alle forme speciali di vendita, aperte e non aperte al pubblico, nel settore alimentare e non alimentare, e a qualsiasi forma giuridica



Requisiti professionali

Art. 71 comma 6 d.Lgs. n. 59/2010

Si applicano solo alle attività commerciali al dettaglio aperte al pubblico, su area privata e pubblica e alle forme speciali di vendita e a qualsiasi forma giuridica, ove nell'esercizio siano posti in vendita prodotti destinati all'alimentazione umana.

Esclusi:

- *commercio all'ingrosso*
- *attività rivolte a una cerchia determinata di persone*

Requisiti di onorabilità

Non possono esercitare l'attività commerciale di vendita e di somministrazione:

- a) coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, salvo che abbiano ottenuto la riabilitazione;
- b) coloro che hanno riportato una condanna, con sentenza passata in giudicato, per delitto non colposo, per il quale è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a tre anni, sempre che sia stata applicata, in concreto, una pena superiore al minimo edittale;
- c) coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna a pena detentiva per uno dei delitti di cui al libro II, Titolo VIII, capo II del codice penale, ovvero per ricettazione, riciclaggio, insolvenza fraudolenta, bancarotta fraudolenta, usura, rapina, delitti contro la persona commessi con violenza, estorsione;
- d) coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per reati contro l'igiene e la sanità pubblica, compresi i delitti di cui al libro II, Titolo VI, capo II del codice penale;
- e) coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, due o più condanne, nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività, per delitti di frode nella preparazione e nel commercio degli alimenti previsti da leggi speciali;
- f) coloro che sono sottoposti a una delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nei cui confronti sia stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero a misure di sicurezza.

Requisiti di onorabilità

- Il divieto di esercizio dell'attività, ai sensi del comma 1, lettere b), c), d), e) ed f), permane per la durata di **cinque anni** a decorrere dal giorno in cui la pena è stata scontata. Qualora la pena si sia estinta in altro modo, il termine di cinque anni decorre dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza, salvo riabilitazione.
- Il divieto di esercizio dell'attività non si applica qualora, con sentenza passata in giudicato sia stata concessa la sospensione condizionale della pena sempre che non intervengano circostanze idonee a incidere sulla revoca della sospensione.
- In caso di società, associazioni od organismi collettivi i requisiti morali 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 d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 [*oggi art. 85 del d.Lgs. n. 159/2011*]. 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.

Requisiti professionali

- a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;
- 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;
- c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti;

Requisiti professionali

Parere del Ministero dello Sviluppo Economico del 31 maggio 2010 n. 61599:

d) Essere stato iscritto al R.E.C. (Legge n. 426/1971) e non essere stato cancellato per perdita dei requisiti soggettivi alla data di abrogazione della legge:

- per uno dei gruppi merceologici individuati dalle lett. a, b, c dell'art. 12 c. 2 del D.M. 4 agosto 1988 n. 375 in attuazione della L. 11 giugno 1971 n. 426 (commercio di alimenti e bevande);*
- per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande;*
- nella sezione speciale per imprese turistiche ai sensi della L. 17 maggio 1983 n. 217.*

→ Il requisito professionale viene riconosciuto a chi abbia superato l'esame di idoneità ai fini dell'iscrizione al REC, anche nel caso in cui il soggetto non abbia provveduto alla successiva iscrizione al registro medesimo.

Requisiti professionali

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

La figura del preposto: Risoluzione MISE n. 182611 del 17 maggio 2017

- *può non essere necessariamente legata contrattualmente al soggetto titolare dell'autorizzazione e che può non essere sempre presente nell'esercizio commerciale, fermo restando che la preposizione all'attività commerciale deve essere effettiva e non solo nominalistica, con la conseguenza che il soggetto preposto deve comunque assumersi tutti i poteri e le conseguenti responsabilità che il ruolo richiede. Ne consegue che è nell'interesse del soggetto preposto assicurare la presenza nel locale in modo consono viste le citate implicazioni di responsabilità che ne derivano.*
- *il soggetto preposto all'attività commerciale, designato dal titolare non in possesso dei requisiti professionali, può ritenersi responsabile di eventuali violazioni di norme relative all'esercizio dell'attività commerciale solo nel caso in cui tale responsabilità sia, nella specifica norma da applicarsi, riferibile a chi abbia la responsabilità dell'esercizio, a prescindere dalla sua effettiva presenza e non invece per le norme che addebitino tale responsabilità al soggetto che abbia direttamente compiuto la violazione.*

Commercio su area privata

Superficie di vendita

area destinata alla vendita, compresa quella occupata da banchi, scaffalature e simili. Non costituisce superficie di vendita quella destinata a magazzini, depositi, locali di lavorazione, uffici e servizi. Non costituisce superficie di vendita neppure l'area posta tra casse di pagamento e l'uscita, a condizione che non ospiti prodotti posti in vendita.

	Superficie di vendita	
	<i>Comuni fino a 10.000 abitanti</i>	<i>Comuni oltre 10.000 abitanti</i>
Esercizio di vicinato	Fino a 150 mq	Fino a 250 mq
Media struttura di vendita	Da 150 a 1500 mq	Da 250 a 2500 mq
Grande struttura di vendita	Oltre 1500 mq	Oltre 2500 mq

Centro commerciale: *una media o una grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente. Per superficie di vendita di un centro commerciale si intende quella risultante dalla somma della superficie di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti*

Esercizi di vicinato

L.R. n. 28/1999, art. 6-bis

Sono soggetti a **SCIA**, da presentare allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) competente per territorio:

- apertura
- trasferimento di sede
- ampliamento di superficie
- aggiunta di settore merceologico
- trasferimento della titolarità

Nella SCIA l'interessato dichiara:

- a) di essere in possesso dei requisiti soggettivi (di onorabilità e professionali);*
- b) di avere rispettato i regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria, i regolamenti edilizi e le norme urbanistiche nonché quelle relative alle destinazioni d'uso;*
- c) il settore o i settori merceologici, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio;*

Per le fattispecie non espressamente previste dal presente articolo (*affido di reparto, riduzione superficie, eliminazione settore merceologico, cessazione, ecc*) le vicende giuridico amministrative relative alle attività di vendita sono soggette a comunicazione al SUAP competente per territorio

Medie e grandi strutture di vendita

Sono soggetti ad **autorizzazione** rilasciata dal comune competente:

- Apertura
- Trasferimento di sede
- Ampliamento della superficie fino ai limiti ammessi per le MSV
- Variazione o aggiunta di settore merceologico (L.R. n. 28/1999)

Nella domanda l'interessato dichiara:

- a) di essere in possesso dei requisiti soggettivi per l'esercizio dell'attività;*
- b) il settore o i settori merceologici, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio.*

→ L'autorizzazione è rilasciata previa verifica di compatibilità con i criteri di urbanistica commerciale di cui all'articolo 6, commi 1 e 2 del d.lgs. 114/1998, che disciplinano:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;*
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;*
- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;*
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità.*

Medie e grandi strutture di vendita

L'autorizzazione:

- è soggetta a silenzio-assenso nel termine di 90 giorni per MSV e di 120 giorni per GSV;
- è revocata in caso di mancata apertura entro 1 anno per MSV e 2 anni per GSV, salvo proroga fino ad un massimo di 1 ulteriore anno per MSV e 2 ulteriori anni per GSV, per ritardi non imputabili al soggetto autorizzato

*Per le GSV la domanda è esaminata da una **conferenza di servizi** indetta dalla direzione regionale competente entro 60 giorni, composta da tre membri (regione, provincia e comune), che decide a maggioranza dei componenti entro 90 giorni dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione.*

Alle riunioni della conferenza di servizi, svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei Comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento interessato. Ove il bacino d'utenza riguardi anche parte del territorio di altra Regione confinante, la conferenza dei servizi ne informa la medesima e ne richiede il parere non vincolante ai fini del rilascio della autorizzazione.

→ Sono soggetti a comunicazione (D.Lgs. N. 222/2016) il *Subingresso* e la *Cessazione*

Liberalizzazione del commercio

D.Lgs. n. 223/2006 (c.d. **Bersani-Visco**)

*Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di **tutela della concorrenza** e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:*

- a) l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande;*
- b) il rispetto di **distanze minime obbligatorie** tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;*
- c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;*
- d) il rispetto di limiti riferiti a **quote di mercato predefinite** o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;*
- d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio;*

Liberalizzazione del commercio

D.Lgs. n. 59/2010 (recepimento direttiva *Bolkenstein*)

L'accesso ad un'attività di servizi **non possono essere subordinati** al rispetto dei seguenti requisiti:

a) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale

e) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale;

Nei casi in cui sussistono **motivi imperativi di interesse generale**, l'accesso e l'esercizio di una attività di servizio possono, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, essere subordinati al rispetto dei seguenti requisiti:

a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;

d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, o da quelli previsti in altre norme attuative di disposizioni comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività esercitata;

g) tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare;

h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Forme speciali di vendita al dettaglio

- **Spacci interni:** vendita a favore di dipendenti da parte di enti o imprese, pubblici o privati, di soci di cooperative di consumo, di aderenti a circoli privati nonché la vendita nelle scuole, negli ospedali e nelle strutture militari esclusivamente a favore di coloro che hanno titolo ad accedervi;
- Vendita per mezzo di **apparecchi automatici**;
- Vendita per **corrispondenza** o tramite televisione, o altri sistemi di comunicazione (*internet, ecc.*);
- Vendita presso il **domicilio dei consumatori** o in altra sede diversa dalle aree pubbliche

L.R. n. 28/1999, art. 6-bis - Sono soggetti a SCIA, da presentare allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) competente per territorio:

- *apertura*
- *trasferimento di sede*
- *ampliamento di superficie*
- *aggiunta di settore merceologico*
- *trasferimento della titolarità*

Sono soggette a comunicazione le altre fattispecie

Forme speciali di vendita al dettaglio - particolarità

Vendita mediante apparecchi automatici

L'attività di vendita mediante apparecchi automatici effettuata in apposito locale ad essa adibito in modo esclusivo, è soggetta alle medesime disposizioni previste per gli esercizi di vendita.

Nel caso in cui l'attività di vendita mediante apparecchi automatici è svolta in spazi o locali variamente ubicati su area privata o pubblica, l'avvio dell'attività è soggetto ad un'unica SCIA commerciale da presentare al SUAP del comune della Regione nel quale l'esercente intende avviare l'attività.

Le successive installazioni e cessazioni di distributori automatici sono comunicate periodicamente e direttamente all'ASL competente per territorio, in relazione al comune in cui sono dislocati gli apparecchi, nel solo caso in cui gli stessi distribuiscano prodotti alimentari.

Vendita per corrispondenza, TV, internet e vendita al domicilio

Quando l'attività è accessoria ad altra tipologia di vendita, non occorre alcun titolo di legittimazione aggiuntivo (*D.Lgs. n. 222/2016*)

Commercio su area pubblica

Per **commercio sulle aree pubbliche** si intende l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il Comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte.

Per **aree pubbliche** si intendono le strade, i canali, le piazze, comprese quelle di proprietà privata gravate da servitù di pubblico passaggio e ogni altra area di qualunque natura destinata a uso pubblico.

Il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto:

- a) su posteggi dati in concessione per dieci anni;
- b) su qualsiasi area purché in forma itinerante.

→ Si applica il regime *autorizzatorio* (D.Lgs. n. 222/2016)

Commercio su area pubblica

- L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio è rilasciata dal Comune sede del posteggio ed *abilita anche all'esercizio in forma itinerante* nell'ambito del territorio regionale.
- L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante è rilasciata dal comune nel quale il richiedente intende avviare l'attività. L'autorizzazione abilita anche alla *vendita al domicilio del consumatore*, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o svago.
- L'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulle aree pubbliche abilita alla partecipazione alle fiere che si svolgono sia nell'ambito della Regione cui appartiene il Comune che l'ha rilasciata, sia nell'ambito delle altre Regioni del territorio nazionale.
- L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche dei prodotti alimentari abilita anche alla somministrazione dei medesimi se il titolare risulta in possesso dei requisiti prescritti per l'una e l'altra attività. L'abilitazione alla somministrazione deve risultare da apposita annotazione sul titolo autorizzatorio.
- Senza permesso del soggetto proprietario o gestore è vietato il commercio sulle aree pubbliche negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade

Vendita di specifici prodotti – titoli abilitativi ulteriori

- Alimenti: notifica igienico sanitaria Reg. CE 852/2004
- Alcolici: comunicazione per rilascio licenza fiscale
- Farmaci da banco e medicinali veterinari: comunicazione
- GPL in bombole: comunicazione
- Prodotti fitosanitari: autorizzazione
- Mangimi e alimenti per animali: notifica
- Oggetti preziosi: autorizzazione
- Armi: autorizzazione
- Giornali e riviste: autorizzazione o SCIA

→ *cfr. tabella allegata al D.Lgs. N. 222/2016, punto 1.10*