

**Repubblica Italiana**  
**REGIONE SICILIANA**



Assessorato Cooperazione Commercio Artigianato e Pesca  
*Dipartimento Cooperazione – Commercio – Artigianato*

**Servizio 5S – COMMERCIO**

*Via degli Emiri, 45 - 90135 Palermo - Tel. 091/7079441 – 545 – 569 - Fax 091/7079581*

*C.F. – 80012000826 P. I.V.A. – 02711070827*

**Prot. n. 3021 del 19 marzo 2007**

**Circolare n. 07 del 19 marzo 2007**

**OGGETTO:** *Decreto legge 4 luglio 2006, n.223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n.248. Articoli 3, 4, 5 e 11. Circolare esplicativa.*

*Ai Comuni dell'Isola*

*Alle Province Regionali*

*Alle Camere di Commercio*

L O R O S E D I

Com'è noto, l'articolo 3 del decreto legge in oggetto ha introdotto modifiche e aggiornamenti nella legislazione nazionale che regolamenta le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114, e di somministrazione di alimenti e bevande; mentre i successivi articoli 4, 5 e 11 contengono disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell'attività di produzione di pane; interventi nel campo della distribuzione di farmaci e in materia di soppressione di commissioni.

E' altresì noto che il Ministero dello Sviluppo Economico, con la circolare n. 3603/C del 28/09/2006 ha esplicitato alcuni orientamenti interpretativi delle norme contenute nel cosiddetto decreto Bersani.

Anche il Ministero della Salute ha voluto far conoscere le proprie valutazioni in ordine all'articolo 5 del medesimo decreto, alle quali si rinvia per quanto si riferiscono alle competenze dei comuni.

Questa Amministrazione ritiene, tuttavia, opportuno e necessario, alla luce dei numerosi quesiti pervenuti al competente Dipartimento, impartire - tenendo anche conto delle considerazioni giuridiche formulate dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione siciliana con il parere n.3270 del 22 febbraio 2007, appositamente richiesto - le seguenti direttive interpretative e operative alle quali attenersi, nelle more di diverse decisioni del Legislatore regionale.

Preliminarmente all'esame delle singole norme che in questa sede interessano, è opportuno precisare che la circolare ministeriale esplicitamente rinvia all'art. 3, comma 4, del decreto Bersani, il quale dispone che le Regioni e gli Enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1, entro il 1° gennaio 2007. Pertanto, lo stesso decreto Bersani deve essere riferito alla legislazione statale in materia di commercio ancora vigente negli ambiti territoriali nei quali non sia stata esercitata dalle Regioni o dalle Province

Autonome la potestà legislativa per effetto dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Ove detta potestà sia stata esercitata, afferma la circolare in questione, restano vigenti fino al predetto termine di cui all'art. 3, comma 4 (1 gennaio 2007), le disposizioni legislative e regolamentari emanate dagli enti territoriali.

Tali considerazioni sono da condividere. Infatti, alcune delle norme contenute nel decreto legge in esame trovano immediata applicazione diretta nel territorio della Regione siciliana, poiché hanno introdotto modifiche a disposizioni nazionali che si applicano anche nell'Isola, non avendo, sul punto, la Regione utilizzato la sua speciale competenza legislativa (*...Nelle materie affidate alla competenza esclusiva regionale, in assenza di normativa regionale trova applicazione la legge statale – Uff.Leg. Leg. Reg. sic.*).

Altre norme, invece, non possono trovare immediata applicazione nel territorio della Regione, in quanto, sul punto, l'A.R.S. è già intervenuta legislativamente, emanando proprie disposizioni.

Sulle possibili conseguenze del mancato recepimento del decreto legge al 1 gennaio 2007, questa Amministrazione è del parere che sino a quando l'A.R.S. non interverrà, si continueranno ad applicare le norme regionali vigenti. L'Ufficio Legislativo e Legale della Regione siciliana sul punto argomenta che, secondo il cosiddetto principio dottrinale della "prevenzione", nelle materie di competenza esclusiva della Regione (articolo 14, lettera d, dello Statuto regionale, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n.455), le leggi statali non trovano applicazione in tutte quelle fattispecie che siano già state regolate da una legge regionale. Né può farsi riferimento, così come affermato dallo stesso Ufficio Legale, al cosiddetto principio della "abrogazione" della norma regionale in contrasto con la norma nazionale, in quanto gli articoli del decreto Bersani non contengono principi di riforma economico sociale bensì una disciplina di dettaglio in sé compiuta e autoapplicativa. Fra l'altro, osserva ancora l'Organo di consulenza, *nessun termine sembra assegnato alla Regione siciliana né sembra sussistere un obbligo di adeguamento della legislazione regionale siciliana ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 3 del decreto legge in esame.*

Ciò posto, nel dettaglio si osserva:

**Articolo 3, comma 1:** “ *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, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:*  
(..)”

Nel merito si osserva che le attività commerciali oggetto dell'intervento modificativo o soppressivo del decreto Bersani sono quelle individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ossia il commercio all'ingrosso, al dettaglio, sia su aree private che su aree pubbliche, le forme speciali di vendita al dettaglio, le vendite straordinarie e la somministrazione di alimenti e bevande.

Pertanto, tutte le norme del decreto Bersani che hanno introdotto modifiche al d. lgs. n. 114/98 non trovano applicazione nel territorio della Regione siciliana, laddove la stessa ha esercitato la propria competenza legislativa esclusiva con l'emanazione delle leggi regionali 1 marzo 1995, n.18 recante *Norme riguardanti il commercio su aree pubbliche*; 25 marzo 1996, n.9

recante “*Norme in materia di vendite straordinarie e di liquidazioni*”; 22 dicembre 1999, n.28 recante “*Riforma della disciplina del commercio*”.

**Articolo 3, comma 1, lettera a:** “... le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, 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”.

Com'è noto, in Sicilia, in materia di somministrazione di alimenti e bevande, si applica la legge 25 agosto 1991, n.287. Con la norma in esame viene soppresso il R.E.C. per la somministrazione di alimenti e bevande ex articolo 2 della legge n.287/91, mentre viene mantenuto l'obbligo del possesso del requisito professionale per l'esercizio delle attività commerciali del settore alimentare e della somministrazione di alimenti e bevande.

Restano, pertanto, efficaci tutte le norme che disciplinano le modalità di accesso ai requisiti professionali richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività commerciale della vendita di alimenti e della somministrazione di alimenti e bevande, come quelle contenute nell'articolo 3 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 28 e nell'articolo 2 della legge 25 agosto 1991, n. 287.

Fra i modi di accesso al requisito professionale vi è quello previsto dal combinato disposto dell'articolo 2, comma 2, lettera c) e del comma 3 dello stesso articolo 2, legge 287/91, ossia la possibilità di sostenere un esame presso la locale Camera di commercio per coloro che sono in possesso di titolo di studio universitario o di istruzione secondaria superiore o che abbiano prestato servizio, per almeno due anni negli ultimi anni, presso imprese esercenti attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Ciò posto, questa Amministrazione ritiene - diversamente da quanto sostenuto dalla circolare ministeriale, poiché l'esame previsto al comma 2, lettera c) dell'articolo 2 della legge n.287/91 è finalizzato all'acquisizione del requisito professionale - che va confermata la possibilità per diplomati, laureati e per coloro che hanno acquisito la necessaria esperienza professionale di sostenere esami presso la competente Camera di commercio nei modi e nelle forme previste dalla vigente normativa in materia, così come confermato anche dal citato parere dell'Ufficio Legislativo e Legale.

Si condivide, invece, il contenuto di quella parte della circolare, laddove si precisa che *...Per effetto delle nuove disposizioni spetta al comune la verifica del possesso e della validità dei requisiti professionali e dei requisiti di onorabilità previsti dall'art. 2, comma 4, della legge n. 287 ai fini dell'avvio e dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.*

**Articolo 3, comma 1, lettera b):** *...il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;*

Nel territorio della Regione siciliana le distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio sono previste per l'apertura di nuovi esercizi di ottico e per la vendita di giornali, riviste e periodici.

In particolare, l'apertura di nuovi esercizi di ottico, è regolamentata da leggi regionali e relative norme di attuazione (legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, art. 71; legge regionale 9 luglio 2004, n. 12; D.P.Reg. Sic. 1 giugno 1995, n. 64).

Per la vendita di periodici, giornali e riviste nel territorio della Regione siciliana si applicano le leggi 5 agosto 1981, n. 416; 13 aprile 1999, n.108 e il decreto legislativo 24 aprile 2001, n.170.

In attuazione della normativa nazionale, la Regione siciliana ha emanato il Decreto dell'Assessore regionale della Cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca 13 novembre 2002 (GURS n.57 del 13 dicembre 2002). Tuttavia, la stessa circolare ministeriale interpreta il decreto Bersani, nel senso che sono esclusi dalle disposizioni le leggi speciali e in modo particolare il decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170.

Restano, pertanto, escluse dalle norme del decreto Bersani, sia le attività di ottico che quelle di vendita di giornali, riviste e periodici.

**Articolo 3, comma 1, lettera c) :** *.. le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;*

La riportata disposizione è direttamente e immediatamente applicabile nell'ordinamento regionale considerato che la legislazione regionale non prevede al riguardo alcuna disciplina particolare.

**Articolo 3, comma 1, lettera d):** *il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;*

La riportata disposizione è direttamente e immediatamente applicabile nell'ordinamento regionale considerato che la legislazione regionale non prevede al riguardo alcuna disciplina particolare. Ed infatti, si fa presente al riguardo che la l.r. n. 28/99, non individua esplicitamente limiti riferiti a quote di mercato predefinite che devono essere rispettati ai fini dell'autorizzazione di nuove iniziative commerciali; tali limiti sono previsti nell'art. 7, comma 1, lett. h) del D.P. Reg. 11 luglio 2000, n. 165 (*"Direttive e indirizzi di programmazione commerciale e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale"*), il quale, se pur emanato ai sensi dell'art. 5 della medesima l.r. n. 28/99, è formalmente un atto di natura amministrativa, come tale cedevole rispetto alla fonte normativa statale di rango primario (*Parere Ufficio Legislativo e legale*).

Pertanto, la disposizione di cui all'art. 7, comma 1, lett. h) del D.P. Reg. 11 luglio 2000, n. 165, limitatamente all'inciso *Se tale quota di mercato supera un terzo del totale, la nuova iniziativa commerciale non potrà essere autorizzata* non trova più applicazione nel territorio della Regione siciliana.

Infine, non possono condividersi le interpretazioni che vogliono ricondurre la norma in esame ad una tacita soppressione delle norme sul parametro numerico previsto dalla legge n.287/91 in materia di somministrazione di alimenti e bevande, poiché non in linea con le esaminande successive norme e con le interpretazioni fornite dalla stessa circolare ministeriale.

**Articolo 3, comma 1, lettere e) ed f):** *e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti da diritto comunitario; f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.*

Tutta la materia delle vendite straordinarie e quindi anche delle vendite promozionali e dei saldi di fine stagione nel territorio della Regione siciliana è regolamentata dalla legge regionale 25

marzo 1996, n. 9, e in particolare dall'articolo 7, ragion per cui le norme in esame non si applicano in Sicilia.

**Articolo 3, comma 1, lettera f-bis:** *“(..) le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza (..): f-bis) il divieto all’ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l’esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell’azienda con l’esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l’osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie”.*

La riportata disposizione è direttamente e immediatamente applicabile nell’ordinamento regionale considerato che la legislazione regionale non prevede al riguardo alcuna disciplina particolare.

**Articolo 3, comma 2:** *Sono fatte salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione.*

Nel territorio della Regione siciliana in materia di vendite sottocosto si applica la normativa nazionale (D.P.R. 6 aprile 2001, n. 228) alla quale rinvia specificatamente l’articolo 15, comma 5, della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 28 di riforma della disciplina del commercio in Sicilia.

In quanto alla materia relativa ai saldi di fine stagione si rinvia alle norme contenute nella già ricordata legge regionale 25 marzo 1996, n. 9.

**Articolo 3, comma 3:** *“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 di cui al comma 1”*

Stante la norma in esame e le conclusioni alle quali perviene questa Amministrazione sono da ritenersi abrogati i seguenti articoli: 1, 2, 4, 8 e 10 della legge 11 giugno 1971, n. 426; gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 12, 15, 20, 21, 25, 27 e 29 del decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375.

Sono da ritenersi, invece, soppressi tutti i termini e le locuzioni che citano il Registro esercenti il commercio, oggi soppresso, contenuti nei testi delle disposizioni della legge 25 agosto 1991, n. 287 e delle leggi regionali 22 dicembre 1999, n.28 e 1 marzo 1995, n.18.

**Articolo 4: Disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell'attività di produzione di pane:** *Al fine di favorire la promozione di un assetto maggiormente concorrenziale nel settore della panificazione ed assicurare una più ampia accessibilità dei consumatori ai relativi prodotti, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono abrogate la legge 31 luglio 1956, n. 1002, e la lettera b), del comma 2 dell'articolo 22 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.*

*L'impianto di un nuovo panificio ed il trasferimento o la trasformazione di panifici esistenti sono soggetti a dichiarazione di inizio attività da presentare al comune competente per territorio ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.....*

La riportata disposizione è direttamente e immediatamente applicabile nell’ordinamento regionale considerato che la legislazione regionale non prevede al riguardo alcuna disciplina particolare.

## **Articolo 5: Interventi urgenti nel campo della distribuzione di farmaci**

1. *Gli esercizi commerciali di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d), e) e f), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica previa comunicazione al Ministero della salute e alla regione in cui ha sede l'esercizio e secondo le modalità previste dal presente articolo.....*

La vendita dei farmaci è disciplinata dalla normativa nazionale, mentre gli esercizi commerciali di riferimento dell'articolo in parola in Sicilia sono quelli di cui all'articolo 2, comma 1, lettere e), f) e g) della legge regionale. 22 dicembre 1999, n. 28, ossia gli esercizi di vicinato, le medie e le grandi strutture di vendita.

In assenza di specifica disciplina regionale, afferma l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana nel ricordato parere, tali disposizioni trovano diretta e immediata applicazione nell'ordinamento della Regione.

Ad ogni buon fine si rinvia alla *Circolare n. 3 del Ministero della Salute emanata il 03 ottobre 2006 - Gazzetta Ufficiale N. 232 del 5 Ottobre 2006* - con la quale si danno indicazioni operative sulle modalità applicative della norma in esame. In particolare, si richiama l'attenzione sulla parte della circolare che evidenzia come la comunicazione di inizio attività di vendita dei farmaci vada inviata oltre che al Ministero della Salute anche alla Regione e al Comune competente ai fini dell'esercizio della relativa vigilanza: *“ Poiché, inoltre, la vigilanza sulla vendita al pubblico negli esercizi commerciali, ai sensi della normativa sul commercio, e' di competenza dei comuni, appare necessario, al fine di consentire l'espletamento delle relative funzioni amministrative in materia di commercio, che la comunicazione di avvio dell'attività di vendita dei farmaci sia inviata per conoscenza anche al Comune dove ha sede l'esercizio”*.

## **Articolo 11: Disposizioni urgenti in materia di soppressione di commissioni**

**Comma 1:** *Sono soppresse le commissioni istituite dall'articolo 6 della legge 25 agosto 1991, n. 287. Le relative funzioni sono svolte dalle amministrazioni titolari dei relativi procedimenti amministrativi*

L'articolo 6 della legge 25 agosto 1991, n. 287 ha istituito le commissioni comunali e provinciali per i pubblici esercizi che esprimevano pareri circa il rilascio delle autorizzazioni e la programmazione commerciale dei pubblici esercizi (parametro numerico).

La riportata disposizione del decreto Bersani è direttamente e immediatamente applicabile nell'ordinamento regionale considerato che in materia di somministrazione di alimenti e bevande nel territorio della Regione siciliana si applica, come detto, la legge n.287/91.

Si richiama l'attenzione sulla parte della circolare ministeriale laddove si conferma che *“...Per effetto della soppressione sancita dall'art. 11, comma 1, del decreto gli **atti di programmazione** sono adottati dagli enti locali competenti per territorio sulla base delle disposizioni di cui alla citata legge n. 287. Resta fermo, ovviamente, il rispetto delle norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo di cui alla citata legge n. 241 e successive modificazioni”*.

Gli “atti di programmazione” citati, com’è noto, sono quelli rappresentati dal parametro numerico deliberato dai comuni ai fini della programmazione in materia di pubblici esercizi. Da ciò, l’ulteriore conferma che il parametro numerico non è stato soppresso dal decreto Bersani.

Per effetto dell’articolo in esame sono sopresse le commissioni provinciali e comunali istituite dall’articolo 6 della legge n. 287. Sono da ritenersi soppressi, quindi, tutti i termini e le locuzioni che citano le commissioni in discorso, contenuti nei testi delle disposizioni della legge 25 agosto 1991, n. 287 e nell’art. 2 della citata legge n. 25/96.

**Comma 2:** *Sono sopresse le commissioni istituite dagli articoli 4 e 7 della legge 3 febbraio 1989, n. 39. Le relative funzioni sono svolte rispettivamente dal Ministero dello sviluppo economico e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.*

Le commissioni sopresse con la norma in parola sono: a) quella istituita presso il Ministero dello sviluppo economico per l’esame dei ricorsi degli agenti di affari in mediazione e per la definizione delle materie e delle modalità di esami di cui all’articolo 2 della stessa legge (ruolo di agenti di affari in mediazione); b) quella istituita presso ciascuna camera di commercio che provvede alle iscrizioni nel ruolo ed alla tenuta del medesimo.

Superfluo sottolineare come, per quanto detto prima, che tale norma trova applicazione nel territorio della Regione siciliana.

**Comma 3:** *Della commissione giudicatrice prevista dall’articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato 21 febbraio 1990, n. 300, e successive modificazioni, non possono far parte gli iscritti al ruolo degli agenti d’affari in mediazione.*

La commissione di cui alla norma in esame è la commissione camerale giudicatrice per l’iscrizione a ruolo degli agenti d’affari in mediazione.

Superfluo sottolineare come, per quanto detto prima, che tale norma trova applicazione nel territorio della Regione siciliana.

**Comma 4:** *Sono sopresse le commissioni istituite dagli articoli 4 e 8 della legge 3 maggio 1985, n. 204. Le relative funzioni sono svolte rispettivamente dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dal Ministero dello sviluppo economico.*

Le commissioni interessate alle soppressioni di cui all’articolo in esame sono: a) commissione camerale che provvede alle iscrizioni nel ruolo, ed alla tenuta dello stesso, degli agenti e rappresentanti di commercio; b) commissione centrale (Ministero dello sviluppo economico) per decidere sui ricorsi avverso le decisioni delle commissioni provinciali.

Superfluo sottolineare come, per quanto detto prima, che tale norma trova applicazione nel territorio della Regione siciliana.

Firmato  
L’Assessore  
(On. le Ing. Antonino Beninati)