

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

### 116° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MARZO 1991

(Pomeridiana)

**Presidenza del Presidente CASSOLA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Aggiornamento della normativa sull'inse-  
diamento e sull'attività dei pubblici eserci-  
zi» (2684), approvato dalla Camera dei de-  
putati

##### **(Discussione e rinvio)**

|   |              |
|---|--------------|
| PRESIDENTE .....  | Pag. 2, 7, 8 |
| ALIVERTI (DC) relatore alla Commissione ...   | 2            |
| BAIARDI (Comm. PDS) .....   | 7            |
| CASTAGNETTI, sottosegretario di Stato per<br>l'industria, il commercio e l'artigianato .... | 7            |

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi» (2684)**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Aliverti di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

ALIVERTI, *relatore alla Commissione*. Il provvedimento in esame recepisce importanti novità riguardanti la disciplina dei pubblici esercizi, che attualmente è regolata dalla legge n. 524 del 1974. Tale normativa, insieme a quella contenuta nella legge n. 398 del 1976 sul commercio ambulante (che proprio in questi giorni è stata oggetto di una profonda revisione da parte della nostra Commissione), trova la sua matrice storica nella legge n. 426 del 1971 sulla disciplina del commercio. Oggi, a 18 anni di distanza dalla sua approvazione, il sistema concepito da quella legge e, più in particolare, il principio della programmazione, basato sull'elaborazione di piani da parte dei comuni e (per quanto riguarda le strutture) su un intervento non coordinato delle regioni, fondato su parametri non idonei a promuovere lo sviluppo del settore, mostrano innegabilmente alcuni limiti e ciò anche a causa della politica in concreto realizzata dai comuni e ispirata a criteri restrittivi, per molti aspetti in netto contrasto con la lettera e lo spirito della legge.

Per quanto riguarda la legge n. 524, la acritica estensione dei criteri programmatori (basati sulla superficie stabilita per gli esercizi di vendita di generi di largo e generale consumo) al settore dei pubblici esercizi dotati di caratteristiche proprie ed esplicanti funzioni diverse (con l'aggancio a normative risalenti nel tempo, comprese quelle derivanti dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) presenta numerosi dubbi interpretativi, determinando altresì una mortificazione dell'aspetto imprenditoriale di tale attività, senza contare che numerosi comuni – dovrei dire la maggioranza – sono rimasti del tutto inerti nell'elaborazione di qualsiasi strumento di programmazione. Tutto ciò è avvenuto in quanto, nel momento in cui è stato adottato il principio programmatore che doveva essere rivoluzionario rispetto alla distribuzione, introducendo il concetto della diversificazione e il collegamento tra la piccola e la grande distribuzione sotteso alla legge n. 426 del 1971, si è preteso di sovrapporre altri criteri di programmazione con leggi che non sono state integrate con la n. 426, ma che sono state adottate parallelamente, a cominciare dalla legge n. 398 sul commercio

ambulante per arrivare alla legge n. 324 del 1974. Se si aggiunge poi il particolare, che probabilmente pochi conoscono ma che è abbastanza noto ed esplicativo del perchè si sono verificate queste discrasie, che la legge n. 524, anzichè essere esaminata dalle Commissioni industria e commercio dei due rami del Parlamento è stata esaminata dalle Commissioni affari costituzionali, si può spiegare la ragione per cui non si sono tenuti presenti i motivi ispiratori della legge n. 426 e i motivi per cui sono state adottate delle norme che poi non hanno trovato una pratica attuazione.

È però sotto il profilo della compatibilità con il Trattato di Roma che l'attuale normativa mostra i limiti più evidenti, in particolare con l'articolo 52 del Trattato, relativo alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato. Preciso che tale libertà va esercitata alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fermo restando il divieto per tale legislazione di contenere norme discriminatrici a danno di cittadini di altri Stati membri. È dunque seriamente dubitabile che l'attuale legislazione, con il suo stretto aggancio al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la cui filosofia è palesamente ispirata a criteri decisamente diversi, non possa anche sotto questo profilo dar luogo a problemi di incompatibilità con il Trattato di Roma.

L'obiettivo che ispira questo disegno di legge è dunque quello di eliminare i vincoli di varia natura che impediscono lo sviluppo delle imprese di tale settore, senza per questo venire meno alle necessarie esigenze di programmazione. La prospettiva in cui si colloca tale obiettivo è quella di contribuire a rendere sempre più competitivo questo settore commerciale, anche in vista del Mercato unico europeo e del confronto con le corrispondenti imprese della Comunità. Infatti, il provvedimento è importante per l'accentuazione del carattere imprenditoriale dell'attività dei pubblici esercizi.

L'articolo 1 precisa il campo di applicazione del disegno di legge che investe qualsiasi attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, intendendo per somministrazione la vendita per il consumo sul posto e comprendente tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in un'area aperta al pubblico e all'uopo attrezzata. Sono così state sottratte dalla precedente regolamentazione tutte quelle modalità di somministrazione che, pur svolgendosi in locali non aperti al pubblico da un punto di vista rigorosamente formale, lo erano nella realtà, finendo con il costituire nel tempo una specie di zona franca sottratta alle più elementari esigenze di vigilanza. La nuova normativa dispone una serie di deroghe per tutte quelle attività di somministrazione svolte dalle amministrazioni interessate in scuole, ospedali, ambiti religiosi, locali militari, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché quelle svolte nei mezzi di trasporto pubblico. È infine disposta l'abrogazione di norme che diverranno incompatibili nel caso di approvazione del presente disegno di legge.

L'articolo 2 elenca i requisiti soggettivi necessari per l'esercizio dell'attività di somministrazione che, coerentemente con l'intento di favorire sempre più il carattere imprenditoriale dell'attività stessa, si richiedono a coloro che si accingono ad intraprendere una attività con

elevata qualificazione professionale. L'iscrizione al Registro degli esercenti il commercio (REC) è infatti subordinata al superamento di un corso professionale o di un esame di idoneità al quale ultimo può essere ammesso soltanto chi sia in possesso della pratica professionale svolta nelle attività indicate o addirittura - e qui siamo all'assurdo e al paradosso - di un diploma di laurea o di scuola media superiore, richiesto non per essere abilitati all'esercizio ma soltanto per essere ammessi agli esami.

Parallelamente anche i requisiti morali sono ora più numerosi e questo si comprende meglio, dal momento che ci troviamo in presenza di pubblici esercizi dove si svolge normalmente l'attività che in qualche misura deve essere controllata dalla pubblica autorità. È così divenuto causa di esclusione, salvo che sia intervenuta la riabilitazione, l'aver riportato la condanna per particolari reati, nonché l'essere stati sottoposti ad alcuna delle misure previste dalla legislazione antimafia. Conformemente a quanto richiesto dalla Commissione affari costituzionali della Camera, al fine di evitare che la condanna per un certo tipo di reati costituisca una menomazione permanente alla capacità giuridica soggettiva, è ora previsto che la stessa sia impeditiva dell'iscrizione solo per cinque anni dal giorno in cui la pena sia stata scontata o in qualche modo estinta e salvo che non sia intervenuta la riabilitazione.

L'articolo 3, forse il più importante del provvedimento, concerne il rilascio delle autorizzazioni. Su tale versante il disegno di legge opera una radicale semplificazione delle procedure programmatiche e tiene conto della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. L'attuale piano comunale è sostituito dalla fissazione periodica da parte delle regioni (sulla base delle direttive emanate dal Ministero dell'industria, che terranno conto del livello del reddito della popolazione residente e fluttuante, dei flussi turistici e delle abitudini di consumo extradomestico) dei criteri atti a determinare il numero delle autorizzazioni concedibili. Ogni comune, in conformità a tali criteri, stabilisce le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni. Qui si pone una prima domanda, perchè l'astratta previsione legislativa richiederebbe necessariamente una formulazione più precisa, piuttosto che demandare al Ministero e alla regione l'individuazione concreta dei criteri che presiedono al rilascio delle autorizzazioni. È questo un punto che a mio avviso deve essere approfondito. Fra l'altro essendo ricorsi ad un parametro che era già previsto nel vecchio testo delle leggi di pubblica sicurezza ed avendo fissato nuovamente un numero-limite, bisognerebbe riflettere sull'opportunità di ripristinare il criterio del cosiddetto «rapporto-limite» il quale, anche se risalente al 1931, si è dimostrato in parte positivo ed è stato applicato fino a qualche tempo fa. È noto che per gli esercizi di somministrazione al pubblico di bevande fino a 21 gradi era fissato il limite di 1 esercizio ogni 400 abitanti, limite che era invece di 1 esercizio ogni 1.000 abitanti per la somministrazione di superalcolici.

La seconda domanda che si pone è quali criteri si impongono per il rilascio delle autorizzazioni di bar, ristoranti e simili da inserire ad esempio in un centro commerciale. Il centro commerciale rientra in questa riparametrazione o deve esserne escluso e quindi essere considerato alla luce delle nuove strutture distributive?

La terza domanda è come conciliare l'inserimento di moderni esercizi quali i *pub*, i *fast-food* e attività similari con il rispetto dei valori culturali, storici ed ambientali dei centri urbani. Si tratta di una polemica sorta qualche anno fa e che non credo sia scaduta di attualità. Basti pensare che recentemente sono state rilasciate licenze per alcuni impianti a Roma (abbiamo un esempio a noi vicino, proprio in Piazza del Pantheon), ma non soltanto a Roma, nei centri storici, utilizzando magari da parte delle grosse catene di distribuzione aree dismesse o strutture che in precedenza ospitavano tutt'altra attività. Nutro forti dubbi che tali esercizi siano compatibili con la struttura storica ed ambientale in cui si inseriscono. È un problema a mio avviso non sufficientemente approfondito, dal momento che è stata adottata una normativa che si limita a delegare agli altri il compito di fissare norme che poi in sede di attuazione si proiettano ancora nell'ambito comunale, rimettendo tutto, in definitiva, alla competenza e alla responsabilità del sindaco.

L'articolo 4 prevede i casi di revoca dell'autorizzazione, basati sull'inattività dell'esercente.

L'articolo 5 riprende la distinzione dei pubblici esercizi in tre categorie principali, come avviene attualmente, con l'aggiunta di una quarta categoria comprendente esercizi di ristorazione nei quali è esclusa la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi graduazione. Le tipologie degli esercizi possono essere modificate con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro dell'interno, sentite le organizzazioni sindacali di categoria nonché le associazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute per legge, in relazione alla funzionalità e alla produttività del servizio da rendere ai consumatori.

L'articolo 6 disciplina la composizione della commissione che sarà chiamata ad esprimere il parere in ordine al rilascio delle autorizzazioni. Anche qui si sono seguite pedissequamente le vecchie normative che volevano equilibrare all'interno della commissione le rappresentanze delle varie organizzazioni. Il parere espresso diventa di fatto un vincolo, visto che la commissione è costituita da rappresentanti di pubbliche strutture, oltre che da rappresentanti delle categorie, ma il sindaco a sua volta ha responsabilità diretta e personale in materia. Per i piccoli comuni sarà costituita un'unica commissione a livello provinciale onde superare possibili difficoltà nella formazione di tale organo nel caso di particolare frammentazione delle amministrazioni locali.

All'articolo 7 è disciplinato il subingresso tra vivi e *mortis causa* subordinandolo all'effettiva cessione dell'esercizio e all'iscrizione dell'interessato nel registro di cui all'articolo 2.

L'articolo 8 contiene la disciplina dell'orario di attività. Nell'attuale formulazione è rimessa al sindaco la potestà di determinare un orario minimo e un orario massimo. Questa prerogativa - ed in particolare il potere di determinare l'orario massimo - suscita alcune perplessità, perchè non proprio in linea con la *ratio* del provvedimento, volto a valorizzare il carattere imprenditoriale dell'attività di somministrazione. La norma prevede poi un sistema di regolamentazione delle ferie annuali al fine di assicurare agli utenti un livello minimo di servizio in ogni periodo dell'anno. A proposito di orari, credo che dovremmo

approfondire un tema che qualche tempo fa è stato oggetto di molte discussioni in tutto il paese. Mi riferisco alla fissazione dell'orario di chiusura delle discoteche e all'inopportunità - a mio parere - di lasciare a ciascun comune la facoltà di fissare l'orario di chiusura. Ciò potrebbe infatti costituire motivo di pericolo per quanti lasciano una discoteca al fine di recarsi in quella del comune vicino che osserva un orario prolungato rispetto all'altra discoteca.

Gli articoli 9 e 10 riguardano il regime di controllo dell'autorità di pubblica sicurezza con l'intento di eliminarne la discrezionalità. A tal proposito una sostanziale innovazione è data dalla fissazione di un limite di durata per la sospensione del titolo di autorizzazione che discende dall'articolo 100 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. È inoltre prevista la depenalizzazione dell'attuale sistema sanzionatorio, sempre in linea con l'obiettivo di fondo tendente ad avvicinare la norma anche in questo settore a quella riguardante le attività del terziario in generale.

Gli articoli 11 e 12 riguardano il regime transitorio, ovviamente facendo salvi i diritti quesiti di coloro che risultano regolarmente iscritti al registro di commercio alla data di entrata in vigore della legge. È inoltre previsto che il Ministero emani entro sei mesi un proprio decreto, sentite le organizzazioni nazionali del commercio e del turismo.

Credo che anche da questa sintetica esposizione che ho voluto condensare in poche battute si evinca la necessità di un approfondimento. Il disegno di legge si colloca ancora una volta a metà strada tra il vecchio regime ed il tentativo di un salto di qualità che non risulta realizzato.

Sarebbe stata preferibile in questo momento l'adozione di una normativa che abbracciasse tutte le leggi riguardanti la distribuzione, costituendo questa dei pubblici esercizi una sottospecie delle norme che in generale riguardano la disciplina del commercio. Invece, si è ancora fatto riferimento alle leggi di pubblica sicurezza, ad un testo ormai vigente dal 1931. A mio avviso non si è neppure usato il buon gusto di evitarne il richiamo, magari riportando per intero la norma, perchè tutti sanno quali critiche fossero state mosse nei confronti del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Il fatto stesso che si collochi l'anagrafe presso la questura, quindi presso gli organi di pubblica sicurezza, in riferimento a una attività commerciale, anche se evidentemente corrisponde ad una esigenza di ordine pubblico non corrisponde invece a quella della moderna distribuzione e della moderna disciplina del commercio. Una norma dunque che certamente costituisce un passo in avanti rispetto a quella precedente, ma che a mio avviso deve essere sottoposta ad un esame serio, ad un approfondimento che mi riservo eventualmente di fare nelle conclusioni attraverso la presentazione di alcuni emendamenti.

Signor Presidente, mentre è evidente l'assenso nei confronti dell'impianto generale come proposto, vi è la necessità di una rilettura più attenta che, del resto, costituirebbe un apporto positivo al miglioramento del testo e, nel contempo, permetterebbe quel salto di qualità che in questo momento si richiede.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore e dichiaro aperta la discussione generale.

BAIARDI. Signor Presidente, come si evidenzia dalla relazione, siamo indubbiamente in presenza di una legge particolarmente complessa che si collega con l'impianto generale del sistema commerciale italiano. Anch'io condivido alcune delle preoccupazioni espresse dal relatore riguardo all'approfondimento del disegno di legge. In particolare mi pare che alcuni aspetti - se la memoria non mi tradisce - erano già stati affrontati nel disegno di legge di riforma generale del commercio discusso nella precedente legislatura. Un richiamo ad alcune di quelle conclusioni potrebbe esserci di conforto.

Per questi motivi, se il Presidente, il rappresentante del Governo e il relatore sono d'accordo, sarei dell'avviso di costituire un comitato ristretto per l'esame del testo approvato dalla Camera dei deputati. Mi sembra la via più breve, attraverso un confronto più ravvicinato per arrivare ad una conclusione dell'*iter* di questo provvedimento (tra l'altro, anche alla Camera dei deputati vi è stata la costituzione di un comitato ristretto) anche se capisco che per il Governo questa decisione può rappresentare un appesantimento.

ALIVERTI, *relatore alla Commissione*. Voglio ricordare che il rappresentante del Ministero dell'interno ci ha comunicato la sua intenzione di seguire l'*iter* del provvedimento.

PRESIDENTE. Non credo vi siano problemi per un rinvio e invito il rappresentante del Governo ad esprimersi sulla proposta del senatore Baiardi di costituire un comitato ristretto.

CASTAGNETTI, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Se è questo l'orientamento della Commissione, il Governo si dichiara favorevole, riconoscendo che la materia è tale da consentire, se non suggerire, un approfondimento. Mi limito soltanto a dire che la strada maestra indicata dal relatore, quella di una riforma più ampia, non ci è sembrata facilmente percorribile nel breve o medio periodo. Si tratta del resto di un settore particolarmente oppresso dalla normativa esistente. Tutto questo ci ha indotto ad elaborare il disegno di legge alla vostra attenzione, che ha indubbiamente caratteristiche di parzialità, nel senso di essere circoscritto rispetto all'estensione più ampia che avrebbe potuto assumere.

L'altra avvertenza che mi permetto di formulare è che - come è stato notato - il disegno di legge è di iniziativa del Ministro dell'interno poichè l'argomento era considerato settore primario di quel ministero. Capite dunque che il provvedimento nasce già come frutto non diciamo di compromesso ma di collaborazione. Nasce cioè su due piani diversi: quello dell'esigenza del Ministero dell'interno e quello dell'esigenza del settore del commercio che voleva prescindere dalla *ratio* del testo unico del 1931. Le obiezioni del relatore sono dunque anche quelle del settore commerciale e del Governo, ma bisogna tener conto che il Governo deve manifestare una esigenza globale e il testo in esame ha cercato di conciliare le varie esigenze, di dare una fisica connessione a questa

compresenza di interessi diversi. Dimostrazione di questa circostanza è che sia io sia l'onorevole D'Aquino abbiamo seguito insieme il provvedimento alla Camera dei deputati e ci accingiamo a seguirlo insieme al Senato. Tutto ciò implica pazienza e duttilità da parte di tutti, trattandosi di materie che rischiano di andare in rotta di collisione con profitto di nessuno.

Questo è il quadro entro il quale operiamo. Se si ritiene - come sembra giusto - di dover passare attraverso una fase di maggior riflessione non possiamo che essere d'accordo. Raccomandiamo nel contempo la necessità di procedere in tempi rapidi perchè questa materia va ad incidere con quella del turismo e con altre oggi gravate da norme veramente vecchie e sorpassate che vanno rimosse.

**PRESIDENTE.** Propongo dunque di costituire un comitato ristretto per l'esame del provvedimento. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. Invito pertanto i Gruppi a designare i propri rappresentanti.

Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**