

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

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

(Industria, commercio, turismo)

### 8° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 MARZO 1993

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente de COSMO

#### INDICE

##### Interrogazioni

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 7
FARACE, <i>sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato</i> .....	4, 7
PIERANI (PDS) .....	6, 7

*I lavori hanno inizio alle ore 9,15.*

## INTERROGAZIONI

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca lo svolgimento di tre interrogazioni sullo stesso argomento. Prima di darne lettura, avverto che i senatori Pierani e Forcieri hanno aggiunto la propria firma all'interrogazione n. 3-00132, presentata dai senatori Loreto e Cherchi.

Do lettura delle tre interrogazioni:

**LORETO, CHERCHI, PIERANI, FORCIERI.** - *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* - Premesso:

che, in virtù della norma introdotta dall'articolo 3, primo comma, della legge 25 agosto 1991, n. 287, concernente «Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi», «l'apertura ed il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande... sono soggetti ad autorizzazione, rilasciata dal sindaco del comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio, sentito il parere della commissione competente ai sensi dell'articolo 6»;

che per i «comuni con popolazione non superiore a diecimila abitanti» l'articolo 6, terzo comma, della predetta legge stabilisce che «è istituita un'unica commissione per ciascuna provincia»;

che tale commissione provinciale, secondo la norma contenuta nel comma 4 del citato articolo 6, «è nominata dal presidente della giunta provinciale... entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

verificato:

che, dopo quasi un anno dall'entrata in vigore della legge, numerose amministrazioni provinciali non hanno ancora provveduto all'istituzione della predetta commissione, dimostrando scarsa sensibilità per i problemi dei comuni;

che per effetto di tale disinteresse moltissimi comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti sono costretti a subire gli effetti deleteri della paralisi del settore, malgrado tale paralisi non sia stata da loro in alcun modo provocata e senza che sia loro offerta la possibilità di intervenire per rimuovere le condizioni che l'hanno determinata;

ritenuto:

che sussistono molte perplessità in ordine alla conformità ai precetti fissati dall'articolo 128 della Costituzione del sistema normativo che prevede l'impossibilità del comune - cui è istituzionalmente affidata la competenza in materia ed al quale la norma costituzionale innanzi richiamata riconosce piena autonomia nell'esercizio delle relative funzioni - di esercitare le proprie attribuzioni in dipendenza dell'atteggiamento assunto da altro ente cui l'ordinamento di settore riconosce poteri marginali;

che tale situazione è aggravata da una interpretazione restrittiva della nuova normativa che - in mancanza di un regime che regoli la materia nel periodo transitorio - esclude la *prorogatio* delle commissioni previste dal precedente ordinamento;

che tale limitazione dell'operatività del principio della *prorogatio* è del tutto arbitraria, in quanto tale principio è posto come esigenza fondamentale della vita amministrativa, che non può ammettere soluzioni di continuità nell'attività della pubblica amministrazione;

che l'orientamento consolidato della giurisprudenza è nel senso che, quando la cessazione dalla carica (di un organo collegiale o monocratico) non derivi da un provvedimento sanzionatorio, il titolare abbia non solo il diritto, ma addirittura l'obbligo di «permanere nell'ufficio», conservandone tutti i poteri sino al subingresso del successore (sentenza del Consiglio di Stato - sezione IV, 20 febbraio 1973, n. 136),

gli interroganti chiedono di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga di emanare apposita circolare interpretativa che chiarisca che la commissione comunale del commercio, integrata come previsto dalla legge n. 524 del 1974, deve legittimamente e doverosamente continuare a funzionare ed a esprimere i pareri che le vengano richiesti, in applicazione del principio della *prorogatio*.

**PAIRE.** - *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* - Per sapere se sia nelle intenzioni del Ministro in indirizzo dare attuazione all'articolo 6 della legge n. 287 del 1991 con l'emanazione del regolamento in considerazione delle enormi difficoltà per gli esercizi di somministrazione di bevande e alimenti ad ottenere l'autorizzazione all'apertura e al trasferimento di sede.

**VISIBELLI.** - *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* - Premesso:

che lo scrivente, con atto parlamentare 4-01080 del 16 settembre 1992, ad oggi senza risposta, ha chiesto di conoscere i motivi per cui, nonostante la previsione della legge n. 287 del 25 agosto 1991, non è stato emanato il previsto regolamento determinando così il blocco delle licenze dei pubblici esercizi, con grave nocumento non solo per il settore specifico ma anche per l'occupazione;

che con circolare n. 2368/C del 13 dicembre 1991 il Ministero dell'industria, invero in maniera non molto chiara, ha anche vietato (se non a causa di sfratto) il trasferimento di esercizi commerciali (si veda il punto n. 9, commi 1 e 2);

che questa situazione espone la categoria dei commercianti anche ai ricatti da parte dei locatori, allorchè devono essere rinegoziate le locazioni alla loro naturale scadenza;

che alcuni TAR (si veda ad esempio a Venezia) ritengono, anche per l'inadempimento ministeriale, legittimi i rilasci di licenze dei pubblici esercizi operati da parte delle amministrazioni comunali,

l'interrogante chiede con urgenza di conoscere quant'altro tempo il comparto *de quo* debba attendere il «risveglio» dell'attenzione ministeriale per vedere attuata la previsione di legge.

Prima di lasciare la parola al sottosegretario Farace, colgo l'occasione per ricordare che l'ANCI ha prospettato il crescente disagio dei comuni derivante dalla mancata emanazione del regolamento di esecuzione, previsto dall'articolo 12 della legge 25 agosto 1991, n. 287, concernente l'attività dei pubblici esercizi.

Sono certo, tuttavia, che il rappresentante del Governo potrà in questa sede fornirci una risposta esauritiva.

*FARACE, sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Signor Presidente, onorevoli senatori, la legge 25 agosto 1991, n. 287, prevede, all'articolo 12, l'emanazione del regolamento di esecuzione da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministro dell'interno.

Il Ministero dell'industria nel predisporre tale regolamento che prevede, tra l'altro, anche la nuova disciplina sulle commissioni previste dall'articolo 6 della citata legge n. 287 del 1991, si è attenuto ai seguenti criteri:

1) dare una risposta alle osservazioni, ai dubbi ed alle richieste di chiarimento, in modo da evitare il più possibile sia lungaggini procedurali e prese di posizione dell'ente pubblico prive di fondamento nelle norme, sia l'insorgere di contrasti fra ente pubblico e cittadini, sempre di difficile soluzione per questi ultimi;

2) rendere i rapporti fra cittadini ed ente pubblico il più possibile certi e chiari, basandosi su elementi oggettivi e non controvertibili, ed evitare qualsiasi occasione che possa far considerare gli organi pubblici, o metterli nella condizione di apparire, più come dispensatori di «favori» che come garanti del corretto svolgimento dell'attività disciplinata;

3) *sancire con norma regolamentare, nei casi in cui norme della legge sono apparse suscettibili di interpretazioni diverse, quella più favorevole al cittadino, in linea con la decisione del Consiglio di Stato, Sezione V, 24 ottobre 1980, n. 871, che ha affermato il principio che in presenza di un dubbio interpretativo che possa condurre ad assoggettare l'attività economica privata ad oneri e restrizioni, l'interprete deve preferire l'interpretazione che estende la sfera dell'individuo (singolo o associato) e non quella che la restringe, riducendone conseguentemente la tutela della libertà economica garantita dalla Costituzione.*

Successivamente lo schema di regolamento di esecuzione è stato sottoposto all'esame delle associazioni di categoria ed è stato discusso con il Ministero dell'interno.

Nel corso dell'esame dei criteri da seguire nell'emanazione di tale regolamento è sorta una divergenza di opinione tra i due Ministeri, in quanto il Ministero dell'interno sostiene la permanente vigenza dell'articolo 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, ossia dell'istituto della licenza di pubblica sicurezza rilasciata dal sindaco, mentre il Ministero dell'industria sostiene che si tratti di un'autorizzazione commerciale. Infatti, ad avviso di questo Ministero, la legge 25 agosto 1991, n. 287, ha disciplinato compiutamente ed autonomamente la

materia delle autorizzazioni per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, con la conseguenza che non può più ritenersi prevista, per gli stessi, la licenza di pubblica sicurezza, nè applicabile la relativa disciplina.

Il Consiglio di Stato, interpellato al riguardo dal Ministero dell'industria in data 25 giugno 1992, ha reso un parere interlocutorio chiedendo di informare il Ministero dell'interno affinché anch'esso possa presentare le proprie osservazioni.

Stante l'esigenza di una rapida approvazione del provvedimento in esame, il Ministero dell'industria si è sforzato di porre in essere tutto quanto necessario per superare gli ostacoli incontrati. Infatti, al fine di pervenire ad una intesa con il Dicastero dell'interno, nel nuovo testo predisposto, ha eliminato numerose norme che avevano formato oggetto di contrasto ed in particolare quelle relative all'apertura di esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande nei centri commerciali al dettaglio e al rilascio automatico dell'autorizzazione (ad operatori provvisti dei necessari requisiti soggettivi) in occasione e connessione con il rilascio dell'autorizzazione all'impianto dei centri stessi. Tale rinuncia è stata fatta nonostante l'importanza che l'attività di somministrazione riveste, la funzionalità dei centri stessi e nonostante il decreto ministeriale 17 giugno 1988, n. 248, subordini la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalle leggi statali per i centri commerciali al dettaglio alla presenza in essi di esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande.

Il Ministero dell'industria ha inoltre acconsentito a prevedere che le associazioni volontarie a carattere ricreativo, culturale, sportivo e assistenziale, liberamente costituibili fra i cittadini, debbano munirsi di apposita autorizzazione qualora intendano, a termini di statuto, somministrare alimenti e bevande agli associati (somministrare direttamente, e non ricorrendo all'opera di terzi).

Peraltro, ha poi acconsentito ad obbligare gli enti fieristici, di cui al regio decreto 29 gennaio 1934, n. 454, a provvedersi di autorizzazione nei casi in cui somministrino alimenti e bevande ai partecipanti e ai visitatori delle manifestazioni fieristiche che organizzano. E allo stesso modo si è comportato nei confronti degli enti gestori dei mercati all'ingrosso agro-alimentari che somministrino alimenti e bevande agli operatori e al personale dei mercati stessi, nonostante l'articolo 11 del decreto ministeriale 10 aprile 1970 (mercati all'ingrosso ortofrutticoli) e gli articoli 10 e 11 del decreto ministeriale 10 giugno 1959 (mercati all'ingrosso ittici e di carni) impongano a tali enti di provvedere all'organizzazione del «servizio di bar e ristoro».

Il nuovo testo di regolamento redatto sulla base degli indirizzi concordati con il Dicastero dell'interno in numerose riunioni anche a livello politico ha peraltro nuovamente formato oggetto da parte della predetta Amministrazione di una serie di osservazioni e di richieste di modifiche.

Sempre nell'ottica di superare le divergenze emerse ed al fine di sbloccare l'iter di emanazione del regolamento, il Ministero dell'industria, pur non condividendo appieno alcune delle predette osservazioni, ha provveduto a redigere un ulteriore testo di regolamento mantenendo peraltro ferma la sua posizione solo su alcune limitate questioni che per

la loro rilevanza esclusivamente commerciale appaiono di sua stretta competenza e irrinunciabili, in ciò avvalorato anche dal parere delle associazioni di categoria.

Tale ultimo testo sta per essere trasmesso al Ministero dell'interno e si confida che sullo stesso possa finalmente realizzarsi l'intesa prevista dalla legge.

Infine, per quanto concerne il problema del funzionamento delle Commissioni, sollevato dal senatore Loreto, ed in particolare della mancanza di un regime che regoli la materia nel periodo transitorio, si fa presente che non era possibile procedere mediante circolare interpretativa applicando il principio della *prorogatio*, in quanto la nota sentenza della Corte costituzionale ha negato la sussistenza di un principio in materia di proroga di fatto degli organi amministrativi.

Il problema è stato, pertanto, affrontato nel decreto di fine anno di proroga dei termini, reiterato con il decreto-legge del 2 marzo 1993, n. 48 che all'articolo 18 ha previsto una disciplina transitoria fino al 30 giugno 1993, che consente al Sindaco il rilascio di nuove autorizzazioni sulla base di un parametro numerico da lui prefissato, elaborato insieme alla commissione commerciale competente, la quale esprime un parere vincolante. Ed inoltre è previsto che, fino all'emanazione del regolamento, per ottenere l'iscrizione nel registro dei commercianti, di cui alla legge n. 1971, gli esami possono essere sostenuti sulle materie e davanti alla commissione prevista dalla normativa preesistente alla legge n. 287 del 1991 sia pure alle condizioni prescritte da quest'ultima.

PIERANI. Signor Presidente, pur dando atto all'onorevole Sottosegretario di aver fornito una risposta ampia ed articolata su questa delicata materia (che pone dei problemi per tutto il territorio nazionale), devo sottolineare il ritardo del Governo in relazione all'emanazione del regolamento di attuazione della legge n. 287 del 1991 (sono trascorsi circa due anni dall'approvazione del provvedimento). Ciò ha provocato dei disagi enormi per i comuni (addirittura vi sono dei contenziosi tuttora aperti) e per gli operatori commerciali, che non hanno certezze in ordine alla gestione ed alla razionalizzazione della attività dei pubblici esercizi.

Questa mattina siamo venuti a conoscenza dei dissensi intercorsi tra il Ministero dell'industria ed il Ministero dell'interno. Desidero far notare che siamo venuti a conoscenza di tale situazione dopo circa due anni dalla data di promulgazione della legge da me richiamata.

Onorevoli colleghi, sono sorpreso del fatto che due Ministeri, dello stesso Governo, non riescano a trovare una intesa per emanare il regolamento. Come sappiamo, il regolamento redatto dal Ministero dell'industria di fatto è stato cassato e ne è stato preparato un secondo. Allora devo chiedere all'onorevole Sottosegretario quando potrà essere definitivamente emanato il secondo regolamento e quindi quando potrà diventare operativo. In sostanza, questa mattina possiamo avere la certezza che lo sarà prima dell'estate del 1993?

Signor Presidente, trascurando quanto si è verificato in passato (anche se, a mio avviso, il Governo dovrebbe essere censurato per non essere riuscito a risolvere questo problema), voglio sapere dal

rappresentante del governo se ciò può comunicare con certezza i tempi di attuazione di tale regolamento per porre fine ai disagi (ed anche alle responsabilità che oggi gravano sui comuni) registrati soprattutto dalle categorie più direttamente interessate (cioè gli operatori commerciali e gli utenti).

FARACE, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Senatore Pierani, penso che prima del giugno 1993 i problemi politici (mi riferisco ai contrasti che si sono avuti tra i due Ministeri) verranno risolti. Per quanto riguarda l'aspetto tecnico, il regolamento è stato già messo a punto dal personale tecnico del Ministero dell'industria e del Ministero dell'interno.

Pertanto, ritengo che, salvo imprevisti, entro il mese di giugno del 1993 il regolamento di attuazione potrà essere emanato ed essere operativo.

PIERANI. Onorevole Sottosegretario, vorrei chiederle un'ultima cortesia. Desidero sapere se è possibile avere una bozza del regolamento. In questo modo potremo conoscerne il contenuto soprattutto in relazione alla tematica dell'associazionismo (problema molto ampio che lascia aperta anche tutta la questione dei centri commerciali). Le chiedo se molto gentilmente può trasmettere alla Presidenza della nostra Commissione la bozza del nuovo regolamento.

FARACE, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Senatore Pierani, non ho alcuna difficoltà ad accogliere la sua richiesta. Trasmetterò il più presto possibile tale bozza di regolamento alla Presidenza della Commissione.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni è così esaurito.

*I lavori terminano alle ore 9,50.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA

