

Bologna, 22 GIU 2004

Prot. AIA/COM/04/ 2004

Ai Signori Sindaci
dei Comuni della
Regione Emilia-Romagna

Loro Sedi

Oggetto: Art. 56 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 recante *"Semplificazione delle procedure a tutela della regolarità del commercio"*.

La legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 41 del 25 marzo, al Titolo VI, "Disposizioni transitorie e finali", introduce con l'articolo 56 una nuova disciplina di semplificazione delle procedure a tutela e a salvaguardia del regolare esercizio del commercio sulle aree pubbliche. La legge è entrata in vigore il 9 aprile 2004.

Le innovative disposizioni dell'art. 56 tengono conto appieno della nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione, che prevede, da una parte, la competenza regionale esclusiva in materia di commercio, dall'altra, la competenza statale esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali.

Attualmente, l'unica fonte normativa in materia di sanzioni amministrative a carico di chi esercita irregolarmente il commercio sulle aree pubbliche è costituita dall'art. 29 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

In particolare, il primo comma di tale articolo prevede una sanzione pecuniaria e la confisca delle attrezzature e delle merci per chi esercita - sulle aree pubbliche - il commercio senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio previsto dall'autorizzazione stessa, e per chi esercita il commercio nelle aree demaniali marittime senza il nulla osta delle competenti autorità marittime oppure negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade senza il permesso del proprietario o del gestore.

Il secondo comma del citato art. 29 prevede invece una sanzione pecuniaria a carico di chi viola le limitazioni stabilite dai comuni per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche.

Il terzo comma consente al sindaco di disporre la sospensione dell'attività di vendita per un periodo non superiore a venti giorni in casi di particolare gravità o di recidiva.

Tale impianto sanzionatorio, armonizzato con la L. 689 del 1981, avente per oggetto "modifiche al sistema penale", è ampliato e specificato dall'articolo 56 della presente legge regionale, elaborato sostanzialmente allo scopo di perseguire i seguenti obiettivi:

- garantire l'efficace contrasto del commercio irregolarmente esercitato;
- salvaguardare l'effettività della difesa del trasgressore nel procedimento amministrativo;
- semplificare le procedure a tutela della legalità del commercio.

Sono, in particolare, introdotte le seguenti novità.

1. Al comma 2, oltre a quelle già disciplinate dall'art. 29, comma 1, del D. Lgs. n. 114 del 1998, sono previste due nuove ipotesi di confisca obbligatoria delle merci e delle attrezzature:

- a) commercio, su un'area privata scoperta, aperta al pubblico (es. le aree dei distributori di carburante) senza alcuna autorizzazione o fuori dal territorio previsto dalla autorizzazione stessa;
- b) commercio senza rispetto delle limitazioni imposte dal Comune (ai sensi del comma 16 dell'art. 28 del D.Lgs. n. 114 del 1998: per motivi di viabilità, di carattere igienico sanitario o per altri motivi di pubblico interesse) in caso di "grave o persistente violazione".

Per quanto riguarda l'ipotesi di cui alla lettera b), spetta al Comune, con proprio atto regolamentare, individuare, oltre agli specifici divieti e limitazioni di cui all'art. 28, comma 16, del D.Lgs. n. 114 del 1998, anche la gravità delle relative violazioni.

Per quanto concerne il termine di "persistenza", utilizzato nell'art. 56 della legge regionale n. 6/2004, si evidenzia che esso – non potendosi pensare ad un accertamento effettivamente continuo della medesima violazione – presuppone che, in sede di vigilanza effettuata dal Comune, si verifichi una pluralità di accertamenti a carico di un determinato soggetto in un limitato periodo di tempo. La frequenza delle violazioni che il Comune dovrà prevedere ai fini della definizione del concetto di "persistenza" – tenendo conto anche delle proprie specifiche esigenze, connesse alle modalità di esercizio delle attività di polizia amministrativa nel settore del commercio – non potrà comunque essere inferiore a quella che la normativa nazionale stabilisce per il verificarsi della fattispecie della recidiva. L'art. 29, comma 3, del D.Lgs. 114/98 stabilisce che la recidiva si verifica qualora sia stata commessa la stessa violazione per due volte in un anno, anche se si è proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione. Tale disposizione risulta essere una norma speciale rispetto all'art. 8-bis della L. 689/81 che stabilisce che si ha reiterazione quando nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole e che la reiterazione non opera nel caso di pagamento in misura ridotta.

Si ritiene, inoltre, che l'individuazione della fattispecie della "persistenza" debba essere contenuta nell'ambito del medesimo atto recante la definizione di "grave violazione" e debba rientrare nei limiti suddetti.

Fino alla definizione delle ipotesi di "grave o persistente violazione" con atto regolamentare da parte del Comune, la fattispecie sarà valutata caso per caso dall'agente accertatore.

2. E' prevista l'emanazione di un regolamento regionale, in attuazione del nuovo articolo, che provvederà a semplificare:

- la redazione del verbale di sequestro;
- l'eventuale devoluzione in beneficenza dei generi alimentari confiscati (è lasciata ai Comuni la discrezionalità circa la scelta della devoluzione, dal momento che questa scelta comporta dei costi a carico dell'Amministrazione precedente);
- il procedimento di distruzione della merce abbandonata dal trasgressore;
- il procedimento in ipotesi di mancata convalida del sequestro penale da parte dell'autorità giudiziaria.

Si sottolinea che l'articolo è entrato in vigore nei consueti termini di legge (vale a dire il 9 aprile 2004). Peraltro, le forme procedurali semplificate di cui al comma 3 dell'art. 56 saranno applicabili solamente con l'entrata in vigore del relativo regolamento. Fino a

tale data, si continuano ad applicare, relativamente ai punti su cui dovrà disporre il regolamento, le disposizioni attualmente vigenti.

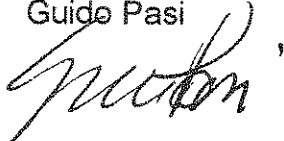
3. Per quanto riguarda le procedure connesse all'obbligo di confisca, nei casi in cui l'organo di polizia municipale accerti e contesti la violazione, lo stesso deve procedere immediatamente anche al sequestro amministrativo cautelare della merce e delle attrezzature utilizzate per la vendita. Si ritiene che la disposizione dell'art. 56, comma 4, nella parte che prevede che "l'organo di polizia municipale che accerta e contesta la violazione procede immediatamente al sequestro amministrativo cautelare di tutta la merce posta in vendita al pubblico, anche se situata in contenitori diversi purché chiaramente riferibili al soggetto trasgressore" consenta il sequestro anche della merce posta in contenitori diversi (quindi borsoni, autoveicoli, ecc.) che, per essere riferibili al soggetto trasgressore, devono trovarsi nell'immediata adiacenza della merce comunque offerta al pubblico. Si ritiene che il veicolo utilizzato esclusivamente per il trasporto dei prodotti posti in vendita, anche se sosta nello stesso posteggio, non vada considerato tra le attrezzature utilizzate per la vendita.
4. In caso di mancata opposizione al sequestro, l'ordinanza di confisca deve essere adottata decorsi novanta giorni dal sequestro mentre, in caso di opposizione, i termini per l'adozione del provvedimento di confisca sono individuati dall'art. 19, comma 3, della L. 689/81. In caso di confisca di prodotti non alimentari il comune deve sempre procedere alla loro distruzione, per far sì che la merce confiscata non rientri nel sistema commerciale irregolare.
Inoltre, l'obbligo di distruzione è previsto negli ulteriori seguenti casi.
 - Nel caso in cui il Comune non sia in grado di notificare l'ordinanza di confisca – secondo le modalità previste dagli articoli 142 e 143 del c.p.c. - perché sono sconosciuti la residenza, la dimora o il domicilio del trasgressore o di eventuali obbligati in solido. La distruzione dovrà avvenire decorsi novanta giorni dall'adozione dell'ordinanza di confisca.
 - Nel caso in cui la merce sotto sequestro sia deperibile e non ne sia possibile la conservazione, salvo che l'Amministrazione non decida di devolverla in beneficenza (in questo caso si applicheranno le disposizioni previste nel regolamento di cui al comma 3). La distruzione dovrà avvenire immediatamente a seguito dell'ordine impartito dall'autorità amministrativa competente.

Delle procedure suddette viene fatta menzione dall'organo accertatore nel verbale di sequestro che viene consegnato al trasgressore.

Per qualsiasi ulteriore chiarimento che dovesse rendersi necessario si prega di contattare il Responsabile del Servizio Programmazione della Distribuzione Commerciale, Dr.ssa Paola Castellini.

Distinti saluti.

L'Assessore al Turismo.Commercio

Guido Pasi


L'Assessore all'Innovazione Amministrativa
ed Istituzionale. Autonomie Locali

Luciano Vandelli
