

Una volta li chiamavano ambulanti

di Ornella Donat

La recentissima legge n. 88/2009¹ ha fatto balzare ancora una volta agli onori della cronaca il settore dei venditori ambulanti, settore le cui origini sono antiche e che ha subito, in questi anni, una profonda trasformazione.

Appare lontana ormai la querelle a cui aveva dato il via per primo, secondo l'attento resoconto del sito www.ordinanzapazza.it, nel settembre scorso, il Sindaco di Brescia, e proseguita dal sindaco di Venezia, Cacciari, che, seppur a rischio contenzioso,² si era avvalso del decreto³ del governo Berlusconi che attribuisce più poteri ai Sindaci ed anzi istituisce la materia della "sicurezza urbana".⁴ Ed è proprio il Tar del Veneto, nella sua ordinanza di remissione della legge alla Corte costituzionale, ad evidenziare la profonda metamorfosi che ha subito questo settore.

Con riferimento al commercio su aree pubbliche in forma itinerante, rileva infatti il Tar, "non vi è dubbio che tale forma riguarda attualmente in modo prevalente se non esclusivo, la piccola imprenditoria degli extracomunitari". Rileva il Tar che l'ordinanza del Sindaco, e la l.r. 10/2001 Veneto, per la parte che qui interessa,⁵ assumono l'effetto di una "discriminazione indiretta" che si verifica ogniqualvolta "una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri, possono mettere le persone di una determinata origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone".

Ma com'è cambiato il mondo degli ambulanti nel nostro paese e quali prospettive ha questa categoria?

C'erano una volta gli ambulanti. Chi non ricorda il libretto che veniva loro rilasciato?

Erano tempi in cui questa categoria aveva la vita "relativamente" facile, almeno dal punto di vista del rapporto con la pubblica amministrazione. Era il tempo in cui l'Europa era ancora una splendida idea da costruire e la globalizzazione era termine ancora sconosciuto.

La nuova legge di disciplina del settore, la n. 398, interviene a metà degli anni settanta e più esattamente nel 1976 e va a sostituire la previgente n. 327 risalente al lontano 1934, anche questa intitolata "Disciplina del commercio ambulante" e che all'articolo 1 disponeva:

¹ Legge comunitaria 2008, pubblicata sulla G.U. 14 luglio 2009 n. 161

² Contro il provvedimento del Sindaco, infatti, è stato presentato ricorso ed il Tar Veneto, con ordinanza n. 746/09 depositata il 23 marzo 2009, ha rimesso alla Corte costituzionale il giudizio di legittimità sulla norma della legge regionale del Veneto che vieta il commercio nei centri storici delle città.

³ Si tratta del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 125.

⁴ Che cosa si intende per "sicurezza urbana" è stato, poi, definito dal decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008. All'art. 1. (Incolunità pubblica e sicurezza urbana) si dispone che: "Ai fini di cui all'art. 54, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125, per incolunità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale." Relativamente a questo aspetto, vedasi l'approfondimento di A.Pajno *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa* in Astrid rassegna del 13 gennaio 2009 in www.astrid-online.it.

⁵ Art. 4 comma 4 bis della l.r. 10/2001

“E' considerato venditore ambulante [.....] colui il quale venda a domicilio dei compratori ovvero su aree pubbliche, purchè la vendita non si effettui su mercati all'ingrosso o su banchi fissi di mercati al minuto coperti, ovvero in chioschi, baracche e simili, fissati stabilmente al suolo.”

La nuova legge 398/1976 prevedeva per la prima volta due tipi di autorizzazione: “a posto fisso o assegnato a turno”, e “senza posto fisso”; l'autorizzazione era ancorata esclusivamente al Comune di residenza dell'ambulante, ovvero veniva rilasciata per entrambe le fattispecie dal comune di residenza, era subordinata all'iscrizione nella sezione speciale del registro previsto dalla L. 426/1971 (rec), iscrizione che era valida su tutto il territorio della Repubblica, ed abilitava l'esercizio dell'attività nella provincia del richiedente e in sei province limitrofe, indicate a propria scelta. L'autorizzazione veniva rilasciata dopo che il Comune competente aveva “sentito il parere della commissione comunale, in conformità alle disposizioni regionali e ai piani comunali per il commercio ambulante”. Per esercitare il commercio “a posto fisso” l'ambulante doveva inoltre richiedere la concessione del suolo nel comune sede di mercato (plateatico). Inoltre la norma prevedeva un visto annuale dell'autorizzazione da parte del sindaco (in alcune regioni il visto era biennale) e la revoca della stessa in caso di mancata vidimazione per due anni consecutivi. Insomma già allora esisteva il monitoraggio, anche se con effetti sanzionatori.

Se l'ambulante voleva lavorare in un comune non compreso nelle sei province già autorizzate, poteva richiedere “un'estensione” territoriale della validità dell'autorizzazione per il comune prescelto, che poteva essere rilasciata dal sindaco previo parere dell'apposita commissione comunale per un periodo non inferiore a 15 giorni e non superiore a sei mesi. L'estensione non era necessaria per la partecipazione alle fiere regionali o nazionali. Inoltre la legge faceva obbligo ai comuni di integrare i piani comunali di commercio, già previsti dalla L. 426/1971, con norme per il commercio ambulante, “al fine di conseguire un adeguato equilibrio tra il commercio in sede fissa e quello ambulante.”

Inoltre, vale la pena di ricordare che con la legge 398 veniva abrogato il 121 Tulps, ovvero l'obbligo di iscrizione in apposito registro dei mestieri ambulanti.

Vi era pertanto un intenso lavoro da parte dell'amministrazione pubblica sia in sede di regolamentazione e programmazione dei mercati e dei posteggi, derivante dal “piano comunale”, sia in sede di procedimento di istruttoria della domanda di autorizzazione che, come per altre categorie economiche, doveva passare al vaglio della commissione comunale.

La successiva modifica della disciplina di comparto interviene in periodo più breve. Trascorrono, infatti, solo 15 anni perchè nel 1991 venga emanata la legge 112, con un nuovo titolo: “Norme in materia di commercio su aree pubbliche”. Si abbandona così la definizione di commercio ambulante che per mezzo secolo aveva qualificato l'attività. Ma il termine, seppur desueto, è rimasto caro agli operatori che continuano, infatti, comunemente a parlare di commercio ambulante invece di commercio su aree pubbliche.

Con la riforma del 1991, il commercio su aree pubbliche viene diviso in tre segmenti:

a) quello svolto su aree date in concessione per un periodo di tempo pluriennale per essere utilizzate quotidianamente dagli operatori durante tutta la settimana (mercati rionali);

b) su aree date in concessione per un periodo di tempo pluriennale per essere utilizzate solo in uno o più giorni della settimana indicati dall'interessato;

c) su qualsiasi area, purché in forma itinerante.

Entrano quindi in scena le autorizzazioni di tipo a), b) e c), che saranno rilasciate con modulistica univoca predisposta dal Ministero dell'industria e commercio e si ingarbuglia la matassa autorizzativa, in quanto l'autorizzazione di tipo a) doveva essere rilasciata dal Sindaco e valeva esclusivamente per quel mercato (o fiera); quella di tipo b) e di tipo c) venivano rilasciate dal presidente della giunta regionale o suo delegato, ed erano efficaci in tutto il territorio regionale. Succede, invece, che quasi tutte le regioni, nell'impossibilità (o incapacità) di gestire le procedure, demandano la competenza ai comuni. Con la medesima legge, che cerca di creare un parallelismo con il commercio su aree private e, quindi, fornire agli operatori una certezza temporale nell'attività, la concessione di posteggio diventa decennale con possibilità di rinnovo. E' il consiglio comunale che determina l'ampiezza delle aree destinate al commercio su aree pubbliche, la loro superficie, nonché i criteri di assegnazione dei posteggi.

Ma questa normativa non dura a lungo perché sull'onda delle grandi riforme liberalizzatrici della seconda metà degli anni '90 interviene l'odierna legge 114/1998 che costituisce riforma dell'intera disciplina del commercio.

Il titolo X della legge 114/1998, ridisciplina la materia in soli quattro articoli: si ritorna a due tipi di autorizzazione ambedue di competenza comunale: una rilasciata dal comune sede di mercato (posteggio), che abilita anche all'esercizio dell'attività in forma itinerante nell'ambito regionale, ed una rilasciata dal comune di residenza/sede legale, se l'attività dev'essere svolta in forma esclusivamente itinerante.

La novità di fondo, con la riforma, è che entrambe le autorizzazioni devono essere rilasciate con riguardo alle relative disposizioni regionali emanate. Di conseguenza, se finora i tipi di autorizzazione per esercitare il commercio ambulante sostanzialmente erano gli stessi in tutto il territorio nazionale, si avvia nel frattempo il processo di regionalizzazione oltre a quello di semplificazione conseguente all'eliminazione delle commissioni, dell'iscrizione al rec e dei piani comunali basati su criteri di mercato. Il processo di regionalizzazione della normativa si accentua dopo il 2001 con la modifica al titolo V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni e ai Comuni un ruolo di pari dignità rispetto allo Stato.

Contestuale alla soppressione del rec entra prepotentemente sullo scenario del commercio ambulante anche il cittadino straniero extracomunitario sempre più presente nei mercati settimanali, che in periodi di flessione dell'economia rappresentano pur sempre una valida alternativa al circuito tradizionale della rete di vendita.

Il resto è storia d'oggi. L'ordinamento giuridico che regola il comparto è in costante evoluzione, anche in conseguenza del necessario adeguamento alle norme dell'Unione Europea. Oggi, lo scenario è definito in due forme sostanziali: i mercati, che restano forma di acquisto alternativo al commercio tradizionale e sono sempre più appannaggio dell'iniziativa imprenditoriale dei cittadini stranieri; le altre forme di commercio su area pubblica, destinate viepiù alla somministrazione di alimenti e bevande.

Pertanto, il quadro di riferimento normativo è quanto mai variegato e talvolta sostanziali sono le differenze tra regione e regione. Si pensi ai requisiti professionali per l'esercizio

dell'attività di commercio per il settore alimentare: per la legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 29/2005 ad esempio, è abilitante il possesso di titolo di studio di scuola media di secondo grado mentre questo non è sufficiente in base alla legge nazionale 114/1998. Altre differenze si rilevano, sempre con riferimento alla regione Friuli Venezia Giulia, per quanto riguarda i precari ammessi nei mercati settimanali che possono essere esclusivamente i titolari di autorizzazione rilasciata "da un Comune della regione Friuli V.G."; in questo caso la Regione sembra dimostrarsi protezionista, con dubbi di costituzionalità della disposizione. La medesima Regione FVG si distingue con riferimento ai requisiti morali ed in particolare per quanto riguarda l'istituto del fallimento. Si rileva, infatti, un'incongruenza della attuale formulazione dell'art. 6 della l.r. (Friuli VG) n. 29/2005, che mantiene tra i presupposti inabilitanti la dichiarazione di fallimento, a differenza della legge 114/1998⁶.

Sembra, ad una prima interpretazione letterale del testo, che coloro che sono stati dichiarati falliti non possano più esercitare il commercio, ma di diverso avviso è la Direzione regionale attività produttive, secondo la quale "deve rilevarsi che, alla luce della riforma della legislazione di settore, l'istituto della riabilitazione risulta attualmente eliminato, con la conseguenza che, in capo ad un soggetto dichiarato fallito, il possesso dei requisiti morali può ritenersi di nuovo sussistente con il provvedimento definitivo (decreto) di chiusura del fallimento."⁷

Le differenze normative, tra regione e regione, costituiscono inevitabilmente ostacoli alla libertà di impresa, tutelata dalla Costituzione, quando l'imprenditore decide di esercitare l'attività anche al di fuori del territorio regionale di residenza. Il problema è comune e si pone per tutti gli operatori commerciali, ma chi più di un ambulante necessita di spostarsi per esercitare il proprio lavoro? Di fiera in fiera?

L'operatore su aree pubbliche, infatti, è tenuto a richiedere un'autorizzazione per esercitare l'attività commerciale in ogni comune in cui intende essere presente nel relativo mercato e, di conseguenza, si trova nella necessità di conoscere tutte le normative regionali che regolano il comparto. Compito improbo questo per chiunque.

Si moltiplicano inoltre i problemi quando l'operatore partecipa alle "fiere", intese come fiere mercatali, maturando anzianità di presenza alle stesse e, quindi, costituendo, di fatto, tanti rami d'azienda quante sono le fiere alle quali partecipa. La cessione del ramo d'azienda-fiera crea per le amministrazioni locali non pochi problemi identificativi, anche in relazione al fatto che i relativi atti di trasferimento non aiutano a risolvere le problematiche.

Problematiche rilevanti di natura procedurale sono quelle connesse al cambio di residenza del titolare di autorizzazione in forma itinerante. Non essendo stata codificata, questa fattispecie ha innescato il proliferare di atti atipici quali "la presa d'atto", la "presa in carico", e via dicendo. Benché non abbiano alcun fondamento giuridico sono accettate da tutte le amministrazioni, in quanto costituiscono un mezzo per riassumere le modifiche al titolo autorizzatorio. Ci si chiede, a tale proposito, se il principio dell'informalità del procedimento non vada, in questo caso, a danno dell'operatore che di mercato in mercato (come precario), di fiera in fiera, o di strada in strada, deve ricostruire ad ogni controllo la storia della propria

⁶ Abrogazione avvenuta con l'art. 20 del d.lgs. 12.9.2007, n. 169 "Disposizioni integrative e correttive al R.D. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al D.Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della L. 14 maggio 2005, n. 80"

⁷ Circolare regionale prot.n. 367 del 12.1.2009

autorizzazione e ciò va contro l'esigenza di favorire al massimo la circolazione dell'impresa in ambito nazionale.

Infine, ma solo per motivi cronologici,⁷ ci si trova a fare i conti con l'art. 14 bis della legge 125/2001 "Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati", che detta norme in materia di sicurezza, sulla quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Tale legge, tra le cui finalità è quella di "tutelare il diritto delle persone ed in particolare dei bambini e degli adolescenti, ad una vita familiare, sociale e lavorativa protetta dalla conseguenze legate all'abuso di bevande alcoliche e superalcoliche", è stata novellata dalla legge 88/2009 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008", pubblicata sulla G.U. 14 luglio 2009 n. 161.

Le questioni sollevate dall'art. 14 bis, e riguardanti la vendita e la somministrazione di bevande alcoliche, sono sostanzialmente due⁸: la prima, individua quali siano le attività che possono somministrare bevande alcoliche e consentirne il consumo sul posto (e di conseguenza quali siano le attività a cui è preclusa questa attività). Infatti, il primo comma recita: "La somministrazione di alcolici e il loro consumo sul posto, dalle ore 24 alle ore 7, possono essere effettuati esclusivamente negli esercizi muniti della licenza prevista dall'articolo 86, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza...". Viene quindi sancita l'impossibilità, per gli operatori su aree pubbliche, di effettuare somministrazione di bevande alcoliche, anche se, di fatto, ciò era già vietato dall'art. 87 del Tulp.

La seconda questione rappresenta elemento di novità, in quanto è relativa all'introduzione del divieto di VENDITA di alcolici su aree pubbliche, sancito dal secondo comma, vendita che era prima consentita coi limiti stabiliti dall'art. 176 regolamento del tulp: in recipienti chiusi aventi capacità superiore rispettivamente a litri 0,200 per le bevande alcoliche, e a litri 0,33 per le altre (superalcoliche).

Appare evidente, vista la subitanea emanazione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico di una circolare esplicativa, che il contenuto e la formulazione della norma sono destinati a suscitare notevole dibattito, visto l'eterogeneo quadro legislativo e assetto di competenze che inevitabilmente prevale anche nei confronti della disciplina regionale. Infatti, le regioni hanno competenza in materia di attività economiche ma non in materia di sicurezza.

Dalle precisazioni contenute nella circolare ministeriale, tuttavia, sembra che l'esito della novella sia stato solo quello di inasprire il quadro sanzionatorio già previsto. Ma così non è, e ciò risulta chiaro dall'interpretazione letterale della norma la quale, al secondo comma, dispone che: "*Chiunque VENDE o somministra alcolici su spazi ed aree pubbliche diversi dalle pertinenze degli esercizi muniti della licenza prevista dall'art. 86 del tulp.....E' PUNITO CON LA SANZIONE AMMINISTRATIVA da € 2,000 a € 12.000...*"

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia ha diffuso una circolare⁹ nella quale afferma che nulla, in realtà, cambia se non l'ammontare delle sanzioni. Non si ritiene, tuttavia, di poter condividere le argomentazioni espresse dalla Direzione regionale delle attività produttive, in relazione al fatto che quanto normato attiene alla materia della sicurezza e, in tale materia la competenza è esclusivamente statale. Si può, quindi, anche affermare che le disposizioni

⁷ Il riferimento è alla legge 88/2009, entrata in vigore il 29 luglio 2009.

⁸ Si veda, a tal riguardo, l'articolo pubblicato da ItaliaOggi del 31 luglio scorso di Marilisa Bombi.

⁹ La circolare regionale è la n. 18657 del 29 luglio 2009

legislative in materia di vendita di bevande alcoliche contenute nella legge regionale 29/2005 già invadevano l'ambito di competenza dello Stato, e in odore, quindi, di incostituzionalità.

Insomma, qualcosa è cambiato, e la palla passa al Ministero dell'Interno per la soluzione di una problematica che rende più calda questa estate afosa.

2 agosto 2009