

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 ⁽¹⁾.

(commento di giurisprudenza)

Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'[articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59](#).

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 aprile 1998, n. 95, S.O.

(commento di giurisprudenza)

Art. 28. Esercizio dell'attività

1. Il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto:

- a) su posteggi dati in concessione per dieci anni;
- b) su qualsiasi area purché in forma itinerante.

2. L'esercizio dell'attività di cui al comma 1 è soggetto ad apposita autorizzazione rilasciata a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite o cooperative. ⁽⁴³⁾

2-bis. Le regioni, nell'esercizio della potestà normativa in materia di disciplina delle attività economiche, possono stabilire che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cui al comma 1 sia soggetta alla presentazione da parte del richiedente del documento unico di regolarità contributiva (DURC), di cui all' [articolo 1, comma 1176, della legge 27 dicembre 2006, n. 296](#). In tal caso, possono essere altresì stabilite le modalità attraverso le quali i comuni, anche avvalendosi della collaborazione gratuita delle associazioni di categoria riconosciute dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, possono essere chiamati al compimento di attività di verifica della sussistenza e regolarità della predetta documentazione. L'autorizzazione all'esercizio è in ogni caso rilasciata anche ai soggetti che hanno ottenuto dall'INPS la rateizzazione del debito contributivo. Il DURC, ai fini del presente articolo, deve essere rilasciato anche alle imprese individuali. ⁽⁴²⁾

3. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal sindaco del comune sede del posteggio ed abilita anche all'esercizio in forma itinerante nell'ambito del territorio regionale.

4. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante e rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività. L'autorizzazione di cui al presente comma abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o svago. ⁽⁴⁴⁾

5. Nella domanda l'interessato dichiara:

- a) di essere in possesso dei requisiti di cui all'[articolo 5](#);
- b) il settore o i settori merceologici e, qualora non intenda esercitare in forma itinerante esclusiva, il posteggio del quale chiede la concessione.

6. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulle aree pubbliche abilita alla partecipazione alle fiere che si svolgono sia nell'ambito della regione cui appartiene il comune che l'ha rilasciata, sia nell'ambito delle altre regioni del territorio nazionale.
7. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche dei prodotti alimentari abilita anche alla somministrazione dei medesimi se il titolare risulta in possesso dei requisiti prescritti per l'una e l'altra attività. L'abilitazione alla somministrazione deve risultare da apposita annotazione sul titolo autorizzatorio.
8. L'esercizio del commercio sulle aree pubbliche dei prodotti alimentari è soggetto alle norme comunitarie e nazionali che tutelano le esigenze igienico sanitarie. Le modalità di vendita e i requisiti delle attrezzature sono stabiliti dal Ministero della sanità con apposita ordinanza ⁽⁴⁶⁾.
9. L'esercizio del commercio disciplinato dal presente articolo nelle aree demaniali marittime è soggetto al nulla osta da parte delle competenti autorità marittime che stabiliscono modalità e condizioni per l'accesso alle aree predette.
10. Senza permesso del soggetto proprietario o gestore è vietato il commercio sulle aree pubbliche negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade.
11. I posteggi, temporaneamente non occupati dai titolari della relativa concessione in un mercato, sono assegnati giornalmente, durante il periodo di non utilizzazione da parte del titolare, ai soggetti legittimati ad esercitare il commercio sulle aree pubbliche, che vantano il più alto numero di presenze nel mercato di cui trattasi.
12. Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto, emanano le norme relative alle modalità di esercizio del commercio di cui al presente articolo, i criteri e le procedure per il rilascio, la revoca e la sospensione nei casi di cui all'[articolo 29](#), nonché la reintestazione dell'autorizzazione in caso di cessione dell'attività per atto tra vivi o in caso di morte e i criteri per l'assegnazione dei posteggi. Le regioni determinano altresì gli indirizzi in materia di orari ferma restando la competenza in capo al sindaco a fissare i medesimi.
13. Le regioni, al fine di assicurare il servizio più idoneo a soddisfare gli interessi dei consumatori ed un adeguato equilibrio con le altre forme di distribuzione, stabiliscono, altresì, sulla base delle caratteristiche economiche del territorio secondo quanto previsto dall'[articolo 6, comma 3, del presente decreto](#), della densità della rete distributiva e della popolazione residente e fluttuante limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di acquisto nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare, per il consumo di alcolici e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti alimentari e non alimentari e presenza di altri operatori su aree pubbliche, i criteri generali ai quali i comuni si devono attenere per la determinazione delle aree e del numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività, per l'istituzione, la soppressione o lo spostamento dei mercati che si svolgono quotidianamente o a cadenza diversa, nonché per l'istituzione di mercati destinati a merceologie esclusive. Stabiliscono, altresì, le caratteristiche tipologiche delle fiere, nonché le modalità di partecipazione alle medesime prevedendo in ogni caso il criterio della priorità nell'assegnazione dei posteggi fondato sul più alto numero di presenze effettive. ⁽⁴⁵⁾

14. Le regioni, nell'ambito del loro ordinamento, provvedono all'emanazione delle disposizioni previste dal presente articolo acquisendo il parere obbligatorio dei rappresentanti degli enti locali e prevedendo forme di consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio.

15. Il comune, sulla base delle disposizioni emanate dalla regione, stabilisce l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività, nonché le modalità di assegnazione dei posteggi, la loro superficie e i criteri di assegnazione delle aree riservate, in misura congrua sul totale, agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'[articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228](#). Al fine di garantire il miglior servizio da rendere ai consumatori i comuni possono determinare le tipologie merceologiche dei posteggi nei mercati e nelle fiere. ⁽⁴¹⁾

16. Nella deliberazione di cui al comma 15 vengono individuate altresì le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali l'esercizio del commercio di cui al presente articolo è vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle aree predette. Possono essere stabiliti divieti e limitazioni all'esercizio anche per motivi di viabilità, di carattere igienico sanitario o per altri motivi di pubblico interesse. Vengono altresì deliberate le norme procedurali per la presentazione e l'istruttoria delle domande di rilascio, il termine, comunque non superiore a novanta giorni dalla data di ricevimento, entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego, nonché tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento, ai sensi della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modifiche.

17. Al fine di valorizzare e salvaguardare il servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane ed insulari, le regioni e i comuni possono stabilire particolari agevolazioni, fino all'esenzione, per i tributi e le altre entrate di rispettiva competenza per le attività effettuate su posteggi posti in comuni e frazioni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e nelle zone periferiche delle aree metropolitane e degli altri centri di minori dimensioni.

18. In caso di inerzia da parte del comune, le regioni provvedono in via sostitutiva, adottando le norme necessarie, che restano in vigore fino all'emanazione delle norme comunali.

(41) Comma così modificato dall'[art. 2-bis, comma 3, D.L. 9 settembre 2005, n. 182](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 novembre 2005, n. 231](#).

(42) Comma inserito dall'[art. 11-bis, comma 1, lett. a\), D.L. 1° luglio 2009, n. 78](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 3 agosto 2009, n. 102](#) e, successivamente, così sostituito dall'[art. 2, comma 12, lett. a\), L. 23 dicembre 2009, n. 191](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010.

(43) Comma così sostituito dall'[art. 70, comma 1, D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59](#).

(44) Comma così sostituito dall'[art. 70, comma 2, D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59](#).

(45) Comma così modificato dall'[art. 70, comma 3, D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59](#).

(46) Sui requisiti igienico-sanitari per il commercio dei prodotti alimentari sulle aree pubbliche, vedi l'[ordinanza 2 marzo 2000](#) e l'[ordinanza 3 aprile 2002](#).

