

Ai Sindaci dei Comuni di Lombardia
Ai Segretari dei Comuni di Lombardia
Ad ANCI Lombardia
Alle Associazioni di categoria

Oggetto: Note di riepilogo relative all'applicazione della disciplina regionale in materia di sagre, fiere manifestazioni fieristiche locali ed eventi comunque denominati con vendita di prodotti e/o con somministrazione di alimenti e bevande.

Come noto, dopo aver approvato con la l.r. 24 settembre 2015 n. 25 alcune disposizioni specifiche in materia, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato la l.r. 29 aprile 2016 n. 10 con cui ha aggiornato, integrato e modificato molte delle disposizioni inerenti la Sezione III "Commercio su aree pubbliche" della l.r. 2 febbraio 2010 nr. 6 "Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere", configurandosi tale norma quale revisione organica della disciplina di settore per fornire ai Comuni strumenti più efficaci di governo delle attività su area pubblica, anche al fine di una maggiore efficacia nel contrasto a forme di concorrenza sleale.

A circa un anno dall'approvazione di quelle norme, potendosi dunque considerare conclusa la fase di prima, sperimentale attuazione della normativa regionale in materia di commercio e di somministrazione su area pubblica, e dando sistematico riepilogo all'attività intercorsa di riscontro dei quesiti pervenuti, si ritiene opportuno fornire un quadro più organico di indicazioni operative al fine di fare ulteriore chiarezza sulle procedure amministrative da seguire da parte sia dei Comuni sia degli operatori economici. Indicazioni e chiarimenti frutto anche del confronto e della collaborazione intercorsa, in sede tecnica, con ANCI e con le Associazioni di rappresentanza imprenditoriale.

Si richiama in tal senso la funzione di indirizzo e di supporto che svolge l'Amministrazione della Giunta nel chiarire e dettagliare le disposizioni di legge, la cui applicazione è e resta di competenza dei Comuni. Ciò anche in ossequio al principio di sussidiarietà e di ricerca delle soluzioni applicative più idonee a rispondere alle specificità, alle dimensioni e alle esigenze del territorio e della sua offerta culturale, produttiva, commerciale e di consumo. Si sottolinea in tal senso, la fondamentale funzione di confronto e di supporto all'individuazione di soluzioni gestionali mirate, nella classificazione e nella programmazione delle attività, svolta dalle Commissioni territoriali previste all'art. 19 della l.r. 2 febbraio 2010 n. 6, e più in generale dalla concertazione con le parti sociali.

1 . Classificazione degli eventi

Prima di tutto i Comuni sono tenuti a classificare, dal punto di vista giuridico, gli eventi in esame in base alla normativa regionale – e, per quanto di sua residua competenza, statale - in materia di reti distributive e quindi a ricondurli alla disciplina prevista dalla l.r. 2 febbraio 2010 n. 6 “Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere, necessariamente inquadrandoli in una delle categorie contemplate dalla normativa di seguito indicata:

- commercio al dettaglio in sede fissa come disciplinata dal Capo I Sezione I “Commercio in sede fissa” (artt. 2 e ss.);
- somministrazione di alimenti e bevande in sede fissa come disciplinata dal Capo III “Somministrazione di alimenti e bevande” (artt. 61 e ss.);
- somministrazione temporanea di alimenti e bevande, come disciplinata all’art. 72;
- fiere degli operatori commerciali su area pubblica (cd. “ambulanti”), di cui all’art. 16 comma 2 lett f);
- sagre, di cui al medesimo art. 16 comma 2 lett. g);
- manifestazioni fieristiche locali, così come disciplinate dagli artt. 121, 123 e ss.

Si ricorda che sono comunque escluse dalla disciplina del commercio e delle fiere, e quindi anche dalla tassonomia sopraindicata, le attività occasionali di cessione di beni e servizi su area pubblica a carattere non commerciale svolte da privati a fini solidaristici, come specificato alla Sezione IIIbis della l.r. 10 / 2016, introdotta dalla l.r. 24 del 24 settembre 2015 (art. 29bis), o per fini amatoriali e senza requisiti professionali né organizzazione di attrezzature e personale, comunque nel rispetto delle disposizioni statali regionali e vigenti.

Al fine di classificare correttamente gli eventi secondo la tassonomia derivante dalla normativa sopra richiamata, il Comune dovrà tener conto dei criteri previsti dalla legge, tra i quali, in particolare, si suggerisce di verificare i seguenti, anche alla luce di quanto più specificatamente illustrato nei paragrafi successivi:

- a) carattere pubblico o privato dell'area su cui insiste l'evento in base alle definizioni di cui all'art. 16, comma 1, lettere a) e b) della l.r. n. 6/2010 e relativa dimensione della superficie destinata rispettivamente alle funzioni di vendita, somministrazione, altre attività (ad es. pubblico spettacolo ed intrattenimento, divulgazione culturale, etc);
- b) tipologia degli operatori partecipanti, con particolare riferimento alla classificazione ATECO dell'attività svolta: commercianti in sede fissa, produttori o agricoltori che effettuano promozione e vendita diretta, enti pubblici, associazioni, altre tipologie di soggetti;
- c) durata dell'evento, anche considerando la sua eventuale cadenza di ripetizione o replica in analogia in altri luoghi, anche non limitrofi;
- d) presenza o meno di attività di somministrazione oltre a quella di vendita o di intrattenimento;
- e) prevalenza delle funzioni concretamente esercitate per la promozione della socialità e dell'aggregazione comunitaria attraverso attività che configurino uno o più eventi a carattere non commerciale, ed a cui le attività commerciali si integrino in quanto accessorie.

2. Identificazione della tipologia di evento denominata “sagra”

In questo quadro si ritiene necessario dedicare primaria e specifica attenzione alla definizione della cosiddetta “sagra”, in quanto recentemente oggetto di modifica da parte del legislatore con volontà

palesemente inclusive di tale categoria. Ai sensi dell'articolo 16, comma 2, lettera g) della l.r. n. 6/2010 si considera sagra la manifestazione che:

- è temporanea;
- è finalizzata alla promozione, alla socialità e all'aggregazione comunitaria;
- contiene attività di somministrazione in via per l'appunto temporanea, accessoria e non esclusiva.

L'assenza di uno o più dei suddetti requisiti esclude l'evento dalla definizione di sagra (e dell'iscrizione nel relativo calendario), **ma non ne impedisce la realizzazione; l'evento dovrà essere correttamente classificato e quindi seguire il relativo percorso.**

Si ricorda, infine, che gli organizzatori della sagra possono, in via del tutto eccezionale, presentare istanza fuori termine per una nuova manifestazione non prevista e non prevedibile in sede di programmazione annuale, rivolgendosi al Comune almeno 30 giorni prima dell'ipotizzata data di inizio della manifestazione stessa, al fine di consentire l'espletamento di tutte le verifiche necessarie, compresa la preventiva consultazione delle parti sociali così come previsto dall'art. 19 della l.r. n. 6/2010. Tale disposizione assicura la necessaria flessibilità alla programmazione mantenendo inalterata la responsabilità del Comune ad una corretta e preventiva attività programmatoria.

3. Attività temporanea di somministrazione ex art. 72 della l.r. n. 6/2010

In base all'art. 72 della l.r. n. 6/2010 lo svolgimento dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere e manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari è soggetto a SCIA.

Si ritiene che i Comuni, nell'ambito dei Regolamenti comunali di cui all'art. 18 ter della l.r. n. 6/2010, debbano individuare anche gli eventi riconducibili all'applicazione dell'art. 72 nonché i criteri per definire gli eventi locali straordinari, previa consultazione delle parti sociali così come previsto dall'art. 19 della l.r. n. 6/2010, Tale disposizione assicura la necessaria flessibilità alla programmazione mantenendo inalterata la responsabilità del Comune ed una corretta e preventiva attività programmatoria.

Sono da ricondurre all'applicazione dell'art. 72 sopra indicato anche le attività di somministrazione di alimenti e bevande puntualmente individuate con apposito provvedimento comunale, svolte una tantum e strettamente connesse allo svolgimento di manifestazioni fieristiche con qualificazione regionale, nazionale o internazionale, ex art. 121 della l.r. n. 6/2010, quali, a titolo meramente esemplificativo, si citano le attività correlate al cd. "Fuorisalone" puntualmente elencate ed individuate, anche nella collocazione spaziale, con provvedimento del Comune di Milano.

Resta in ogni caso ferma la necessità di non eludere la normativa regionale sulle sagre inquadrando eventi ascrivibili a tali fattispecie entro l'alveo degli "eventi straordinari" considerati, che debbono, invece, effettivamente corrispondere ad occasioni particolari che verrebbero arricchite dall'attività di somministrazione temporanea che s'intende organizzare e non costituire di per sé, l'evento straordinario.

4. Mercati e fiere degli operatori commerciali su aree pubbliche

In base all'art. 16, comma 2, lettera f) della l.r. n. 6/2010, per fiera degli ambulanti si intende la manifestazione caratterizzata dalla presenza, nei giorni stabiliti, sulle aree pubbliche o private delle quali il Comune abbia la disponibilità sulla base di convenzione o di altro atto idoneo, di operatori autorizzati ad esercitare il commercio su aree pubbliche, in occasione di particolari ricorrenze, eventi o festività, indicata nel calendario regionale delle fiere e delle sagre.

La concessione di suolo pubblico per lo svolgimento di un mercato o di una fiera di commercianti ambulanti su aree pubbliche può essere rilasciata esclusivamente dal Comune.

Per completezza d'informazione si segnala che in base a quanto disposto dal paragrafo 4.3 "Iniziativa di carattere internazionale", della dgr n. 5345/2016, il Comune, in accordo con le associazioni maggiormente rappresentative di cui all'art. 16, comma 2, lettera l) della l.r. n. 6/2010, può prevedere l'organizzazione e lo svolgimento di iniziative ed eventi a carattere internazionale. Tali manifestazioni si svolgono con modalità organizzative e di partecipazione stabilite dal Comune in accordo con le richiamate associazioni.

In riferimento, invece, alle cosiddette "**Feste di Via**", pur non essendo tali fattispecie previste espressamente dalla normativa regionale, (se non, indirettamente e per analogia) si richiama che le stesse dovrebbero avere finalità e obiettivi strettamente legati alla promozione e alla valorizzazione delle attività già presenti in quella via o porzione del tessuto urbano. Si suggerisce, pertanto, di valutare, anche e necessariamente attraverso le forme di confronto già previste dalla normativa regionale, quali i Comitati di Distretto, ove istituiti ai sensi dell'art. 5 della l.r. 2 febbraio 2010 n. 6, oltretutto nell'ambito delle Commissioni di cui all'art. 19 della stessa l.r., che nelle Feste di Via sia presente un forte e reale coinvolgimento se non una origine dalla manifesta volontà degli operatori in sede fissa e non già presenti, oltretutto dagli organi espressivi della rappresentanza istituzionale della via o della promozione del territorio interessati. Restano validi comunque per tali attività commerciali i criteri e le valutazioni espressi più in generale per le attività su area pubblica. E' da escludersi all'interno delle c.d. "Feste di via", la presenza di operatori commerciali su area pubblica, che non siano autorizzati singolarmente e direttamente dal Comune con procedure di rilevanza pubblica, così come previsto dall'art. 21 della l.r. n. 6/2010.

5. Programmazione degli eventi

In base all'art. 18bis della l.r. n. 6/2010 i Comuni devono fissare un termine congruo entro il quale gli organizzatori delle fiere e delle sagre devono depositare l'istanza relativa all'inserimento nel calendario regionale delle sagre e delle fiere e, entro il 30 novembre di ogni anno, redigono l'elenco annuale delle fiere e delle sagre che si svolgeranno nell'anno successivo. L'elenco annuale, condiviso con le parti sociali come da disposizione contenuta nell'art. 19 della l.r. n. 6/2010 dovrà essere trasmesso entro il 15 dicembre di ogni anno dai Comuni, sulla piattaforma informatica "SMAF" (Sistema Modulare Acquisizione Flussi) messa a disposizione da Regione Lombardia: le modalità ed ulteriori dettagli operativi sono pubblicati sul Portale Istituzionale di Regione Lombardia. Tutti i dati trasmessi sono pubblicati anche sul Portale Open Data di Regione Lombardia.

Gli organizzatori di manifestazioni fieristiche aventi le caratteristiche previste dall'art. 121 della l.r. n.6/2010 sono tenuti a presentare una comunicazione al Comune competente nella quale devono essere indicate la denominazione, la qualifica posseduta, il luogo di effettuazione, le categorie e i settori merceologici e le date di inizio e chiusura della manifestazione.

La manifestazione fieristica può essere effettuata decorsi sessanta (60) giorni dal ricevimento della comunicazione ovvero, se richieste, delle informazioni integrative, come previsto dall'art. 124, commi 3 e 4 della l.r. n. 6/2010, garantendo in ogni caso l'aggiornamento della programmazione pubblicata sulla piattaforma informatica "SMAF" (Sistema Modulare Acquisizione Flussi) messa a disposizione da Regione Lombardia e, qualora l'evento si svolga su area pubblica, tempestiva informazione alla commissione di cui all'art. 19, eventualmente integrata dai rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative per il settore della somministrazione.

6. Fiere locali ai sensi degli artt. 121 e ss. della l.r. 6 / 2010

In relazione alle manifestazioni fieristiche locali si ricorda che Il Regolamento Regionale n. 5/2003 **non prescrive al momento nessun requisito per i quartieri fieristici di livello “locale” o in generale per definire cosa sia un “idoneo complesso espositivo”**.

Infine l'art. 12 del Regolamento sopra indicato prevede la possibilità di realizzare fiere in **“spazi espositivi non permanenti”**, purché questi abbiano i requisiti previsti per quel livello di fiera, disciplinandoli come segue: per spazi espositivi non permanenti si intendono strutture che non abbiano come finalità esclusiva la realizzazione di manifestazioni fieristiche, oppure spazi appositamente attrezzati con specifiche strutture, quali tensostrutture o altre strutture similari.

Per maggiore chiarezza, si sottolinea, ancora, che la manifestazione fieristica di cui all'art. 121 e ss., **è rivolta di norma ad ospitare e presentare, talvolta anche con vendita, i prodotti e le realtà di imprese di servizi, produttive, agricole, manifatturiere, edili o artigiane, assai più di rado con primaria attività commerciale. Dirimente risulta quindi anche l'analisi di tali caratteristiche.**

7. Disposizioni per le attività commerciali svolte su aree private

Qualora su area privata, anche scoperta, venga svolta solo attività di somministrazione si seguono le disposizioni previste per i pubblici esercizi in sede fissa.

Le attività commerciali, anche a carattere temporaneo, svolte su area privata di cui il Comune non ha la disponibilità, sono disciplinate dalle norme in materia di commercio al dettaglio in sede fissa, come puntualmente previsto all'art. 16 comma 3 della l.r. 6 / 2010. Devono comunque essere garantite la conformità urbanistica delle aree utilizzate, nonché, qualora necessaria ai sensi della normativa vigente, la conformità edilizia degli edifici.

8. Mercati agricoli

Lo svolgimento dei mercati agricoli (riservati cioè esclusivamente alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli) non rientra nella disciplina della l.r. n. 6/2010, ma è regolamentato dal DM 20 novembre 2007 (in GU n. 301 del 29 dicembre 2007) e dalla circolare regionale della Direzione Generale Agricoltura dell'11 dicembre 2008, prot. n. M1.2008.0025389).

Gli operatori agricoli coltivatori diretti possono poi partecipare, come noto, in appositi spazi loro dedicati ai mercati e alle fiere previsti dalla l.r. 6 / 2010 senza necessità di assegnazione della concessione di singolo posteggio ma nell'ambito dei suddetti spazi individuati dal Comune.

9. Mercatini di hobbisti e/o di antiquariato

Per quanto riguarda l'organizzazione e lo svolgimento di mercatini di hobbisti e/o di antiquariato la legge regionale n. 6/2010 nulla dispone a riguardo e quindi si tratta di iniziative organizzate sotto la responsabilità dei Comuni nel rispetto delle disposizioni regionali e statali, con l'attenzione a non configurare situazioni di tipo commerciale od economico assimilabili alle fattispecie oggetto della disciplina regionale, nel qual caso si tratterebbe di esercizio abusivo di attività commerciale su area pubblica.

Si suggerisce al Comune, in presenza di tali manifestazioni, la massima diligenza nella attivazione dei controlli specifici atti alla verifica puntuale di quanto viene nel concreto a realizzarsi e svolgersi durante la manifestazione stessa anche al fine di evitare l'elusione di norme statali e regionali quali quelle fiscali, sanitarie e di sicurezza.

Nello specifico, ferma restando la sanzione prevista dalla normativa regionale per l'esercizio abusivo dell'attività di commercio su area pubblica senza i previsti titoli autorizzatori (anche nel caso il privato si limiti a "scambiare merce"), si ribadisce che, qualora l'attività considerata si svolga dietro compenso, sussistono limiti massimi alle somme percepite, oltrepassate le quali l'attività non può più considerarsi non imprenditoriale e sarebbe – dunque – abusiva ove svolta senza il rispetto delle norme per il commercio su aree pubbliche

10. Controlli e sanzioni

Si sottolinea la necessità e l'importanza di effettuare capillari servizi di controllo sul territorio per prevenire e sanzionare ai sensi dell'art. 18ter della l.r. n. 6/2010 gli organizzatori di sagre che non rispettano le disposizioni del regolamento comunale o che svolgono la sagra al di fuori del calendario regionale.

Gli organizzatori di sagre che non rispettano le disposizioni del regolamento comunale o che, svolgono la sagra al di fuori del calendario regionale sono sanzionati ai sensi dell'art. 18ter della l.r. n. 6/2010

Le sanzioni irrogabili relativamente a manifestazioni fieristiche locali ex art. 121 della l.r. n. 6/2010, sono, invece, previste dall'art. 130, commi 1 e 2 della stessa.

Le occupazioni con l'esposizione e la vendita o lo scambio di merci in spazi e aree pubbliche e private di cui il Comune abbia la disponibilità effettuate senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio previsto dall'autorizzazione o il permesso ad effettuare fiere degli operatori ambulanti su aree pubbliche fuori dal calendario regionale di cui all'art. 16, comma 2, lettera h) è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.500 a 10.000 euro e con la confisca delle attrezzature e della merce ai sensi dell'art. 27, comma 5 della l.r. n. 6/2010.