

Sommario



Generalità

Perché questo corso?	1.3
L'incompiuta Storia della regolamentazione dei pubblici esercizi	1.5
La Nascita della Legislazione Regionale sui Pubblici Esercizi di Somministrazione	1.22
Articolazione e Regolamentazione del Servizio di Somministrazione	1.25
Analisi del Settore dei Locali da Ballo	1.27
Pubblici Esercizi: Abitabilità e Sorvegliabilità	1.30
Indicazione dei prezzi per unità di misura	1.39
Botta e risposta	1.41



La normativa sui pubblici esercizi di somministrazione ha subito nel tempo una serie consistente e significativa di modifiche, che sono giunte a stravolgerne totalmente (e fortunatamente) l'originaria impostazione data dal TULPS del 1931.

A livello regionale cresce il numero di Regioni che stanno sostituendo la normativa nazionale con proprie disposizioni, ed alcune regioni, come la Lombardia, hanno già affrontato la revisione delle loro prime normative, ormai giunte a scadenza.

Le norme del decreto Bersani sulla competitività, e le recenti sentenze del TAR Lombardia, confermate dal Consiglio di Stato che sanciscono l'inapplicabilità di normative tese a preconfigurare le quote di mercato degli esercizi stanno ormai rendendo inapplicabili, almeno in parte, anche molte delle nuove leggi regionali.

Il principio generale, peraltro del tutto coerente con quello della riforma Bersani del commercio del 1998, è che il ruolo della Pubblica Amministrazione non deve essere quello di regolamentare la concorrenza (se non nel senso di garantire il suo libero svolgimento) ma di garantire la trasparenza del mercato, gli aspetti qualitativi, di sostenibilità, urbanistici, ecc.

Sono quindi vietati quei tipi di regolamentazione che possano di fatto preconstituire delle quote di mercato predefinite o computate a livello territoriale. In questo divieto rientrano quindi i limiti numerici (che porterebbero ad una automatica correlazione tra numero di residenti – e quindi volumi di spesa – e numero di esercizi che li servono) e le distanze minime tra esercizi omogenei, che avrebbero in sostanza l'effetto, del tutto simile, di riservare ad ogni esercizio una porzione di territorio "riservato" e quindi di garantirgli di fatto una quota di mercato.

La logica di cui sopra tende di fatto ad escludere i modelli di regolamentazione in cui il rilascio di un'autorizzazione ad un esercizio rende impossibile (o meno probabile) la possibilità di rilascio dell'autorizzazione ad un concorrente, ma non significa assolutamente che la Pubblica Amministrazione non possa attivare criteri di regolamentazione.

Tutti criteri congegnati in modo tale da potere essere rispettati da una pluralità di soggetti senza incidere sulla possibilità di rispettarli anche da parte di eventuali concorrenti sono invece da considerarsi legittimi, purché rimangano nell'ambito della ragionevolezza e della concreta raggiungibilità da parte dell'operatore medio. Sarebbero invece da considerarsi illegittimi, anche se non formulati con il meccanismo dei limiti numerici, i criteri che fissino per i nuovi operatori standard qualitativi, di parcheggio o di altra natura, talmente elevati in assoluto o superiori a quelli detenuti dalla maggioranza degli operatori esistenti da configurare di fatto una barriera all'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

Tra gli scopi principali di questo corso, oltre ad un aggiornamento generale sulla normativa del settore, vi è quello di fornire indicazioni e suggerimenti sui possibili tipi di criteri "legittimi" da applicare al rilascio di nuove autorizzazioni.

Non si tratta di un semplice elenco o di un manuale di casi risolti, ma di una serie di stimoli e di idee per trovare soluzioni ai problemi concreti che i comuni si possono trovare davanti nelle diverse situazioni in cui operano.

Non esiste una regola fissa, ma vale il principio della ragionevolezza e dell'equità

1.4

dell'azione amministrativa. Le diverse soluzioni possono essere valide se affrontano un problema concreto e gli danno una risposta chiara, definita e la cui rispondenza agli obiettivi sia misurabile e verificabile.

Seconda regola è che le soluzioni debbono essere a misura dei problemi da risolvere, e non degli operatori che presentano le domande.

A titolo di esempio, un criterio di distanza minima da una uscita autostradale o da un incrocio, motivato da esigenze di fluidità della circolazione è da ritenersi piuttosto grossolano ma sicuramente legittimo. Un criterio che dica che possono aprire un bare solo quelli che si chiamano Luigi, sono alti almeno 1,70 m e siano cugini del sindaco, ovviamente è del tutto illegittimo.

Come al solito, con questo corso non cerchiamo di dare delle soluzioni prefabbricate ma degli strumenti di lavoro.

Quindi, buon lavoro.

RENATO CAVALLI

L'incompiuta Storia della regolamentazione dei pubblici esercizi

1.5

di Renato Cavalli

Le origini: il TULPS

Negli ultimi 75 anni il settore dei pubblici esercizi di "somministrazione" di alimenti e bevande ha attraversato un percorso di profondissime trasformazioni strutturali, economiche e giuridiche, ovviamente strettamente intrecciate con la storia dell'evoluzione socio-economica e culturale del nostro paese, e, in particolar modo negli ultimi anni, con il suo avvicinamento al modello europeo.

Una cosa che pochi sanno, infatti, è che la regolamentazione legale degli esercizi di "somministrazione" in maniera così nettamente differenziata da quelli di "vendita" è una peculiarità tutta italiana, almeno rispetto al resto dell'Europa occidentale, salvo la Svizzera dove la preoccupazione del legislatore era in genere orientata a tenere sotto controllo gli abusi derivati dal consumo incontrollato di alcolici, e non a controllare i luoghi di aggregazione delle persone o l'equilibrio di mercato nel consumo della pizza o delle cotolette alla milanese.

In Italia, invece, la normativa di base che ha impostato tutta la regolamentazione del settore, a partire dal 1931, e che ancora parzialmente condiziona tutta la legislazione di settore, è il famoso



"Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza" (R.D. 773/31) con il relativo regolamento di applicazione del 1940 (R.D. 640/40).

Tale legislazione, come si può chiaramente intuire dalla data, si basa su criteri del tutto avulsi dal nostro attuale ordinamento democratico, e quindi e quindi si ispira ad una concezione della "Pubblica Sicurezza" che non è solo quella di proteggere i cittadini dai pericoli della delinquenza, di garantire l'ordine pubblico e l'incolumità delle persone, ma anche e soprattutto di proteggere lo Stato dall'ingerenza e dalla partecipazione politica dei cittadini.

Di conseguenza, la prima preoccupazione è di tenere sotto controllo gli "Esercizi Pubblici", cioè i luoghi caratterizzati dal libero accesso e aggregazione delle persone "pericolose", non solo nel senso della delinquenza comune o di potenziali ubriachi, ma anche e soprattutto dei "sovversivi".

Non è un caso che tra i vari cartelli esposti nei bar, oltre a quelli, obbligatori, con la trascrizione di alcuni articoli del Testo Unico di Pubblica Sicurezza, con la gradazione alcolica dei vini e con gli orari, vi fosse, durante il ventennio, anche quello "QUI NON SI FA POLITICA".

Da questa impostazione discende l'Art. 86 del TULPS, che stabiliva l'assoggettamento a licenza del Questore per tutti i cosiddetti "pubblici esercizi", mai definiti in maniera sistematica, ma solo per esemplificazioni, che comprendono non solo le attività di "somministrazione", ma anche gli alberghi, i bagni pubblici, gli stallaggi, ecc.

Con altri articoli (68, 69, 88, 110, ecc.) venivano analogamente assoggettati a licenza i locali di trattenimento e spettacolo, le sale giochi e scommesse ed in generale, praticamente, tutti i locali di pubblica riunione.

Per le attività specifiche di somministrazione di alimenti e bevande vigevano alcuni articoli successivi (87 e seguenti) che stabilivano il rispetto di un limite numerico nel

rapporto tra licenze di alcolici e superalcolici ed il numero di abitanti del comune. Tale rapporto veniva fissato allora dalla Commissione Provinciale contro l'Alcolismo, ed è rimasto fino ad oggi (salvo un breve periodo in cui si è passati a regolamentare le superfici anziché il numero degli esercizi) alla base di tutta la regolamentazione specifica del settore.

Un principio generale applicabile a tutte le licenze derivate dal TULPS è che richiedono i cosiddetti "requisiti morali" da parte del titolare.

Tali requisiti sono fissati dagli Art. 11 e 12, e sono in parte "inderogabili", cioè chi non li possiede non può in alcun modo diventare titolare di licenza di PS (Art.11, comma 1) ed in parte "derogabili, nel senso che l'autorità preposta al rilascio della licenza "può", non "deve" negarla a chi non possenga tali requisiti (Art.11, comma 2).

Questa discrezionalità è stata per anni, anche dopo l'emanazione della Costituzione, uno degli strumenti più utilizzati per un uso politico, clientelare e corporativo della legge da parte delle Questure.

Per le licenze passate alle competenze del Comune la situazione è diversa. Per quanto io ne sappia i Comuni non hanno mai fatto uso di questa discrezionalità (che in molti casi nemmeno sanno di possedere), ma ciò non toglie che la facoltà esiste, e quindi pone formalmente le licenze di P.S. al di fuori dell'ambito di applicazione dell'Art. 19 delle 241 e successive modifiche (dichiarazione di inizio di attività) in quanto non dipendono "solo" da valutazioni tecniche oggettive.

Questa struttura normativa, con la sola esclusione del requisito dell'iscrizione al partito fascista, è rimasta sostanzialmente invariata fino ai primi anni '70.

La rivoluzione della 426

Dopo anni di dibattito il 16 giugno 1971 la legge 426 sostituisce la vecchia normativa del 1927 sul commercio, introducendo il meccanismo dell'autorizzazione (in base ad un piano quadriennale comunale) a quello delle licenze. La norma ribalta la precedente logica di discrezionalità, stabilendo che un'attività economica come il commercio va regolamentata in base a criteri di pianificazione economica. La nuova legge introduce anche un'altra innovazione: il Registro Esercenti il Commercio (REC), a cui gli operatori debbono essere obbligatoriamente iscritti per potere svolgere l'attività. L'iscrizione richiede dei requisiti morali (semplificati rispetto a quelli previsti dal TULPS) e dei requisiti professionali, conseguibili per corsi, esami o anzianità professionale.

Viene inoltre individuato nel Comune l'unico organo abilitato al rilascio delle autorizzazioni.

La nuova normativa non si applicava ai pubblici esercizi di somministrazione, ma ha segnato un precedente fissando la tendenza generale a cui rapidamente si allineeranno le normative dei settori affini (commercio ambulante e somministrazione).

Il primo passo: la legge 524/74

Questa legge ha per la prima volta intaccato la discrezionalità del Questore nel rilascio delle licenze, prevedendo invece che i Comuni dovessero predisporre dei piani quadriennali, sul modello di quelli previsti dalla 426 per il commercio, fissando la quantità massima da autorizzare, in termini di superficie e non di numero di esercizi.

Le commissioni provinciali contro l'alcolismo venivano sostituite dalle commissioni comunali per i pubblici esercizi.

La novità fondamentale di questa legge consisteva nel regolamentare i pubblici esercizi di somministrazione come attività economiche e non più come puro problema di pubblica sicurezza.

Veniva però attivato un meccanismo esageratamente complesso, in cui i comuni istruivano le pratiche e fissavano i criteri di rilascio ed i Questori provvedevano materialmente al rilascio delle licenze, previa verifica dei requisiti di P.S.

Veniva anche introdotta una grande novità rispetto al TULPS:

la classificazione merceologica degli esercizi.

Le licenze sono divise in 4 tipi

- a) somministrazione di alimenti
- b) somministrazione di bevande
- c) somministrazione abbinata a trattenimenti e svaghi
- d) somministrazione di analcolici

Tale classificazione non si applicava automaticamente nelle Regioni a Statuto Speciale, che nel recepimento della normativa statale hanno introdotto classificazioni "ad hoc".

1977: il trasferimento di poteri

Con il DPR 616 del luglio 1977 si opera un consistente trasferimento di competenze tra lo Stato e gli Enti Locali. Per i pubblici esercizi si chiude il cerchio, riportando all'ambito comunale le competenze su tutto il processo decisionale in materia.

Rimane comunque l'assoggettamento dell'attività all'Art.86 del TULPS, e quindi, fra l'altro, l'obbligo della conduzione personale degli esercizi, che invece non è previsto per i negozi.

Come per i negozi, pur essendo fissati obiettivi generici di razionalizzazione del servizio e di equa distribuzione degli esercizi sul territorio, in rapporto alla domanda della popolazione residente e fluttuante, non vi sono criteri generali su come valutare tali equilibri tra domanda e offerta. La valutazione è lasciata alla discrezionalità dei comuni.



La 287: il passaggio da Licenza ad Autorizzazione

La Gazzetta Ufficiale n. 206 del lontano 3 settembre 91 ha pubblicato la legge 25/8/91 n. 287: "Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi"

Il provvedimento, da lungo atteso e più volte giunto alla soglia dell'approvazione definitiva per poi essere modificato in extremis, ha concluso il suo iter il primo agosto '91 con l'approvazione in commissione Attività Produttive della Camera in sede legislativa, e mostra tutti i difetti e le debolezze tipiche delle leggi approvate in commissione.

Il contenuto era decisamente innovativo, e ha stravolto totalmente tutta l'impostazione normativa in materia, presentando aspetti decisamente positivi (in particolare per quanto riguarda l'impostazione "politica") ed altri decisamente negativi (soprattutto per quanto riguarda la formulazione tecnica delle norme, la loro applicabilità e la farraginosità di talune procedure).

La prima e più illustre vittima della legge è stata la pianificazione comunale, abolita e sostituita con uno schema di direttive ministeriali alle regioni, direttive regionali ai comuni e fissazione di criteri da parte di questi ultimi, il tutto su una base di principi o strumenti programmatori non definiti dalla legge, ma lasciati alla facoltà di indirizzo del Ministero.

Dicevamo da anni che questo spostamento dei criteri programmatori dall'ambito legislativo a quello amministrativo era l'elemento più negativo di questa legge, pieno di rischi di burocratismo e arbitrio, oltreché di oscillazioni che in teoria avrebbero dovuto consentire una maggiore capacità di adattamento e risposta alle fluttuazioni della congiuntura economica, ma che in pratica hanno consentito invece una maggiore adattabilità alle fluttuazioni degli umori politici o del tipo di base elettorale del Ministro di turno, facendo affievolire sempre più quella certezza del diritto che nel nostro ordinamento rischia ormai di diventare un pallido ricordo.

Ad oggi pensiamo di avere avuto ragione, perché la legge, pur in gran parte innovativa e migliorativa rispetto alle disposizioni precedenti, in realtà non ha mai decollato, fermanosi nella palude delle ordinanze sindacali (sempre provvisorie e quindi pressoché eterne), incapaci di dare uno slancio all'attività concorrenziale perché condizionate dall'obbligo di parere favorevole da parte delle commissioni, e quindi, di fatto, dai veti e ricatti della associazioni di categoria.

Gli elementi fondamentali della 287 si possono così individuare:

- Modifica dei criteri di iscrizione al REC, con inasprimento notevole dei requisiti professionali
- Estensione della casistica dei vincoli che impediscono l'accesso all'attività
- Passaggio dal regime di licenza al regime di autorizzazione
- Modifica dei criteri di programmazione dei rilasci (da contingente di superficie a numero di autorizzazioni)
- Eliminazione, nelle autorizzazioni, della distinzione tra alcolici e superalcolici
- Divieto di vendita di super alcolici negli impianti sportivi, fiere, circhi, ecc.
- Modifica della composizione delle commissioni nei comuni sopra i 10.000 abitanti
- Eliminazione delle commissioni nei comuni sotto i 10.000 abitanti e sostituzione con un'unica commissione provinciale
- Più articolata regolamentazione degli orari
- Regolamentazione dei turni di ferie
- Modifica del sistema sanzionatorio

Praticamente tutta la legislazione precedente è stata espressamente abrogata dalla 287, mentre non vi è una abrogazione espressa dei regolamenti. Sono sorti quindi dei problemi interpretativi non indifferenti per quelle norme di regolamento che valevano sia per il commercio che per i pubblici esercizi, o, peggio ancora, per quelle attività la cui disciplina era chiarita in pratica solo nel regolamento (esempio circoli, ecc.), e per le quali la legge non dice praticamente nulla.

La situazione si è ingarbugliata ulteriormente con la piena entrata in vigore del Dlgs 114/98 sulla riforma del commercio, e la conseguente abrogazione formale di quasi tutto il DM 375/88 (tranne la parte che riguarda il REC).

In particolare il REC, a seguito della legge quadro sul Turismo, è rimasto in vigore solo per i pubblici esercizi, diventando, da strumento di qualificazione professionale qual'era nelle intenzioni del legislatore, una specie di reperto archeologico, che ostacola l'ingresso "regolare" nel settore di nuove attività, rendendo sempre più appetibile la scelta di soluzioni più semplici, ma non necessariamente altrettanto qualificate per l'utente come i circoli, le pizzerie e gelaterie sedicenti "artigianali" ecc. Ora le Regioni stanno dando corso all'eliminazione del REC anche per la somministrazione, ma alla spicciolata, creando una situazione confusa e conflitti interpretativi e di competenze per le Camere di Commercio delle Regioni che hanno eliminato il REC (e che fanno difficoltà ad iscrivere i soggetti residenti che intendono operare in Regioni che ancora richiedono l'iscrizione).

La conseguenza pratica della nuova normativa è stata in primo luogo la paralisi dall'agosto '91 a metà '93, del rilascio di nuove autorizzazioni. La procedura, prevista al comma 4 dell'ART.3 della legge, è che il Ministero, dopo aver sentito le associazioni nazionali di categoria più significative, avrebbe dovuto proporre al Consiglio dei Ministri le direttive generali per il rilascio delle autorizzazioni. A loro volta le Regioni, sentite le associazioni di categoria più rappresentative a livello regionale, avrebbero dovuto fissare periodicamente criteri e parametri per stabilire il numero di autorizzazioni rilasciabili. Successivamente i comuni, sulla base di tali direttive, e sentita la commissione, stabiliranno le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni, anche per singole zone del territorio. Non è più previsto un vero e proprio piano, ma comunque occorrerà un atto formale di decisione, la cui complessità dipenderà dai criteri fissati dalla regione (in teoria si potrebbe comunque avere uno strumento simile ai piani previsti dalle precedenti leggi) e rispetto al quale verranno a mancare gli strumenti di pubblicità e controllo precedentemente previsti dalla legge (pubblicazione, osservazioni, ecc.)

Questa situazione di blocco, oltre ad avere penalizzato l'innovazione e lo sviluppo di un comparto economico di vitale importanza per il nostro paese ha ovviamente favorito e stimolato la speculazione sulla cessione delle aziende esistenti, che sono arrivate a prezzi che nulla hanno a che vedere con il loro effettivo valore di avviamento.

Eravamo fin troppo ottimisti quando, dieci anni fa, prevedevamo un anno e mezzo di blocco.

Dopo oltre 16 anni non siamo neppure arrivati al primo degli adempimenti previsti, cioè l'emanazione dei regolamenti da parte del Ministero. Contrasti fra il Ministero dell'interno e quello dell'industria hanno bloccato la definizione del regolamento, e, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, il Ministero si è ufficialmente "arreso", passando la patata bollente alle Regioni.

Per parecchi anni, in attesa delle emanazioni delle direttive alle Regioni, si è andati avanti con un regime transitorio, stabilito per decreto, che ha consentito ai Comuni di emanare autonomamente delle direttive, limitate alla fissazione di limiti numerici, per il rilascio delle nuove autorizzazioni.

Il decreto sui criteri provvisori è stato reiterato una dozzina di volte, poi per un breve periodo si è ritornati alla situazione di blocco, finché con la legge 25/96 il meccanismo provvisorio è diventato definitivo. Almeno fino a revoca da farsi il giorno che finalmente saranno disponibili i criteri nazionali e regionali.

Prima dell'approvazione di tale legge era già stato emanato il decreto che fissa le direttive alle regioni per fornire le direttive ai comuni. Tale decreto, essendo stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale dopo la legge 25, è entrato in vigore successivamente a questa, fissando in 4 mesi il termine entro il quale le Regioni avrebbero dovuto fornire le direttive ai comuni. I criteri provvisori emanati in base alla legge 25 dovrebbero decadere, in teoria, mano a mano che le regioni emanano i propri.

Definizioni

La legge 287/91 ha definito, finalmente in maniera molto chiara, che cosa si intende per somministrazione di alimenti e bevande. " Per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano sul posto i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al

pubblico, all'uopo attrezzati.

L'elemento che distingue la somministrazione dalla vendita non sta nel modo in cui avviene la vendita (assistita, a self-service o anche con apparecchiature automatiche), ma nel fatto che l'esercente mette a disposizione delle attrezzature per il consumo all'interno del locale o su superfici aperte al pubblico.

Oggetto della legge è la somministrazione "al pubblico" senza definire che cosa esattamente si intenda per "al pubblico". A tale scopo si può fare riferimento alla definizione contenuta nell'art.53 del D.M. 375/88: "Agli effetti della legge e delle relative norme di esecuzione per LOCALI NON APERTI AL PUBBLICO, si intendono i locali l'accesso ai quali è riservato a soggetti determinati"

L'impostazione generale è comunque contraddittoria, perché, mentre nell' Art.1 si dice che la legge si applica alle attività aperte al pubblico, nell'art.3 comma 6 si dettano norme relative ad attività che non rientrano in quelle aperte al pubblico, come le mense aziendali, scolastiche, ecc.

Per giunta, essendo stato abrogato il DM 375/88 che conteneva la definizione di locali non aperti al pubblico, la situazione è ancora meno chiara.

Tutte le norme successive (semplificazione, regolamento per i circoli privati, circolari, ecc), portano comunque a concludere che la scelta del legislatore sia stata quella di indicare in maniera esaustiva, la casistica delle attività non soggette a limite numerico, assoggettando a tale limitate tutte le altre, anche se limitate ai soci.

Il Rec

I requisiti per l'iscrizione al REC sono stati differenziati rispetto a quelli che vigevano per il commercio fisso. Non è infatti più ammessa l'iscrizione per pratica professionale, che diventa semplicemente un requisito per potersi iscrivere al REC mediante esame anziché con un corso abilitante. Possono accedere tramite esame anche i diplomati di scuola media superiore o i laureati. Per tutti gli altri si richiede la frequenza ad un corso professionale specifico oppure alla scuola alberghiera o ad altra scuola a specifico indirizzo professionale.

Vi sono poi dei requisiti morali, che sostituiscono ed ampliano quelli precedentemente richiesti per il rilascio delle licenze. In sostanza, sono esclusi dall'iscrizione al REC per i pubblici esercizi (salvo riabilitazione):

- chi abbia riportato condanna superiore a tre anni per delitto non colposo
- chi abbia riportato una condanna, di qualunque entità per:
- reati contro la moralità pubblica e il buon costume o contro l'igiene e la sanità pubblica, compresi quelli di cui al Libro secondo, Titolo IV, capo II del C.P.
- delitti commessi in stato di ubriachezza o di intossicazione da stupefacenti
- reati concernenti la prevenzione dell'alcoolismo, la droga, il gioco d'azzardo, le scommesse clandestine e la turbativa di manifestazioni sportive
- infrazioni alle norme sul gioco del lotto
- chi abbia riportato due o più condanne nel quinquennio precedente per frode nella preparazione o commercio degli alimenti, compresi quelli di cui al libro secondo, titolo VII, capo II del C.P.
- chi sia sottoposto a misure di prevenzione antimafia o sia stato dichiarato delinquente abituale o sia sottoposto a misure di prevenzione
- chi abbia riportato condanna per delitti contro la personalità dello stato o contro l'ordine pubblico o per delitti contro le persone commessi con violenza o per furto, rapina, estorsione, sequestri di persona a scopo di rapina o estorsione.

Le regioni si sono comunque espresse, con l'eccezione della Puglia, per l'eliminazione del sistema del REC, sostituendolo con un meccanismo simile a quello previsto dal Decreto Bersani per i negozi.

Finora hanno già provveduto alla modifica legislativa diverse Regioni, a partire dall'Emilia-Romagna, ma è prevedibile che nei prossimi mesi anche tutte le altre si adegueranno.

Autorizzazioni

La maggiore novità "politica" della legge era stato il passaggio della somministrazione di alimenti e bevande da regime di licenza di PS a regime di autorizzazione. Viene quindi a cadere la vecchia impostazione concettuale che assimilava i locali pubblici a potenziali covi di sovversivi da assoggettare a controlli di polizia piuttosto che ad attività economiche da disciplinare in termini di servizio al pubblico.

Questo cambio di impostazione comporta una serie di modifiche procedurali non di poco conto, che una volta tanto snelliscono gli adempimenti del Comuni e stabiliscono dei criteri di maggiore chiarezza nei rapporti col cittadino.

Per anni vi è stato il dubbio se le disposizioni della 287 fossero da considerarsi esauritive (e quindi sostitutive di ogni competenza residuale di PS) oppure se si dovesse verificare una specie di doppia competenza, con l'assoggettamento sia alle norme della 387 che a quella del TULPS. Questo contrasto tra il Ministero dell'Industria e quello dell'Interno è stato uno dei motivi che hanno bloccato per anni l'emanazione del regolamento.

In generale sembrava assodato che non vi fossero più competenze della PS e quindi il controllo dei requisiti morali non sembrava più necessario per il rilascio dell'autorizzazione in quanto viene effettuato all'atto dell'iscrizione al REC (e senza quegli elementi di discrezionalità che il Testo Unico conferisce all'Autorità di PS).

Con l'emanazione del DPR 311/01 sulla semplificazione dei procedimenti di PS, l'impostazione è stata ribaltata, perché si dice che l'autorizzazione di somministrazione tiene luogo anche dell'autorizzazione di cui all'Art. 86 TULPS. In teoria questo sembrerebbe anche reintrodurre l'obbligo di conduzione personale.

Si pone il problema se tornare ad effettuare i controlli dei certificati penali e dei carichi pendenti. A nostro avviso se ne può fare a meno solo per i soggetti iscritti al REC dopo l'entrata in vigore delle 287, in quanto l'iscrizione indica che sono già stati verificati requisiti più restrittivi.

Per gli iscritti al Rec in data anteriore, nonché per coloro per i quali non si richiede l'iscrizione al Rec i controlli vanno comunque fatti, come pure per tutti quelli che insieme al pubblico esercizio richiedono anche giochi o trattenimenti.

L'autorizzazione si riferisce a specifici locali, ed è necessaria per l'apertura e il trasferimento, ma non più per l'ampliamento di superficie. Qui la legge incorre certamente in una sostanziosa contraddizione, in quanto in vari punti si dice che l'autorizzazione si riferisce a locali specifici, che il Sindaco deve accertare i requisiti dei locali stessi, nonché la loro sorvegliabilità, che l'attività deve svolgersi nel rispetto delle norme urbanistiche e sanitarie. Se poi l'ampliamento (che automaticamente implica l'aggiunta di altri locali) non richiede autorizzazione, ci si domanda come l'Autorità Comunale possa effettuare i controlli su fatti di cui non è tenuta ad avere notizia, e che senso ha consentire all'operatore di fare delle modifiche (e conseguenti investimenti), che potrebbero a posteriori essere inficiati da valutazioni del tutto discrezionali, quali quelle sulla sorvegliabilità, per le quali non esistono neppure norme a cui fare riferimento.

Dei criteri per la fissazione del limite (numerico e non più di superficie) di autorizzazioni rilasciabili, abbiamo già parlato. Tali criteri, quali che saranno, non si applicano in una serie di casi: alla somministrazione a domicilio, alle persone alloggiate in complessi ricettivi, negli esercizi siti in aree di servizio autostradali, stazioni, porti e aeroporti, agli esercizi abbinati ad attività di trattenimento e svago (tipi "c"), alle mense aziendali e agli spacci annessi ai circoli cooperativi e simili, effettuata dalle aziende a favore dei propri dipendenti, all'interno di scuole, ospedali, comunità religiose, caserme, ecc. nonché ai mezzi di trasporto pubblico.

Superalcolici

La legge non parla più dell'autorizzazione specifica per i super alcolici prevista negli articoli del TULPS abrogati e ripescata "en passant" della 524 anch'essa abrogata. Se ne deduce che l'autorizzazione consente la somministrazione, senza altra formalità sia di alcolici che di super alcolici, salvo nei casi in cui è tassativamente esclusa dall'Art.5, comma 2. (o delle norme equivalenti delle leggi regionali)

Questo è anche il parere del Ministero delle Finanze che, in un quesito sul pagamento della tassa di concessione sui superalcolici ha sostenuto che la stessa non debba più essere pagata in quanto l'autorizzazione è stata abolita (Lettera al Comune di Genova, prot. n. 4/2663-91 del 4/10/91).

Tipologie

La Legge 287/91 ha riconfermato le quattro tipologie (inclusi gli analcolici) già previste dalla legislazione precedente, perdendo così la preziosa occasione di chiarire una volta per tutte il limite fra gastronomia - tavola fredda (di competenza dei bar) e tavola calda - ristorazione, lasciando così irrisolto uno dei problemi gestionali più spinosi. Il comma 3 dell'Art.5 riserva al Ministro la facoltà di modificare in qualunque momento questa suddivisione. Se non ricordiamo male, però, alcune regioni avevano vinto un ricorso alla Corte Costituzionale in occasione dell'emanazione del D.M. 375/88 sostenendo che tale classificazione è di competenza delle Regioni e non del Ministero.

Resta il fatto che ai comuni serviva un criterio discriminante per individuare quali generi possano essere somministrati negli esercizi di tipo "B".

La questione verte sull'individuazione di quali siano i prodotti di gastronomia che come tali rientrano nelle merceologie ammesse nei bar.

Il MININDUSTRIA, con lettera n. 192044 - Div. II, del 9 marzo 1989, diretta anche agli UPICA e all'ANCI, ha così definito i generi di gastronomia "panini imbottiti, tramezzini, pizzette, sandwiches e simili" precisando altresì che "Se venissero somministrati altri prodotti sarebbe annullata, di fatto, la distinzione prevista dalla legge, fra ristoranti e bar."

Nel 1973 lo stesso ministero, con una lettera ad una Camera di Commercio, aveva indicato che, per "prodotti di gastronomia" sono da intendere "tutti i prodotti alimentari venduti cotti o pronti, in tutto o in parte, per la cottura".

Tale interpretazione, apparentemente più estensiva, ha indotto molti a sostenere che i bar possono somministrare qualunque cosa purché precotta all'esterno dell'esercizio. Ci sembra una interpretazione insostenibile (a parte il fatto che sarebbe comunque da considerarsi superata dalla nuova risoluzione dell'89) perché farebbe ridurre la differenza fra ristorazione e bar ad una pura questione di requisiti sanitari, il che ci pare del tutto fuori luogo, in quanto in base al noto principio giuridico della tipicità

degli atti amministrativi non è pensabile che il significato di una norma commerciale si debba ricercare fra le norme sanitarie.

Oltretutto la definizione del 1973 è relativa ad una situazione tecnologica ben diversa dell'attuale (precotti e forni a microonde erano quasi ignoti), mentre oggi la somministrazione di prodotti precotti fuori dall'esercizio e soltanto ravvivati al momento è una procedura molto comune anche nei ristoranti.

Dal momento che la "ratio" della legge (almeno fino a quando, speriamo presto, non vi saranno nuove disposizioni) è quella della distinzione fra ristoranti e bar di tipo merceologico e non basata sul servizio, qualunque integrazione che faccia nei fatti cadere questa distinzione è da considerarsi contraria alla "ratio legis" e quindi da respingere.

D'altronde, i prodotti di tipo precotto e riscaldato (indipendentemente che la cottura avvenga dentro o fuori il locale) sono merceologie tipiche della "tavola calda", che la legge indica chiaramente come appartenenti al tipo "A".

Di conseguenza riteniamo che i prodotti somministrabili nei bar ed esercizi similari, sotto la voce "gastronomia" siano i seguenti:

- panini o altri prodotti da forno (tramezzini, tartine, focaccine, piadine, tigelle, toast, ecc.) imbottiti con prodotti di qualunque natura (anche se, questi ultimi, sottoposti a cottura nell'esercizio).
- pizzette
- prodotti minuti di accompagnamento agli aperitivi (olive, salatini, patatine fritte crackers, stuzzichini e simili).

E' evidente che questa distinzione appare sempre più anacronistica e superata dall'evoluzione delle abitudini alimentari e dalla sempre maggiore quantità di pasti "veloci" consumati fuori casa. Inoltre, si tratta di una distinzione del tutto sconosciuta in tutto il resto dell'Unione Europea.

La distinzione evidentemente non risponde più alle esigenze del mercato, che esprime una sempre crescente esigenza di ristorazione veloce e semplice, ed una domanda sempre più "spalmata" sull'arco della giornata, abbandonando le vecchie tradizioni del consumo di pasti solo in determinati orari e di bevande in tutto l'arco della giornata.

La Conferenza Stato regioni si è espressa per l'eliminazione delle autorizzazioni differenziate per le varie tipologie di attività proponendo il criterio dell'autorizzazione unica, utilizzabile per svolgere il tipo di attività per la quale l'esercente dispone di adeguata autorizzazione sanitaria.

Molte Regioni hanno già adeguato la propria normativa in tale senso e le altre seguiranno prima o poi (salvo quelle a statuto speciale, che finora hanno conferito le proprie classificazioni specifiche)

Vendita al Dettaglio

La legge ha esteso la gamma delle possibilità di vendere al dettaglio ad alcuni prodotti in virtù della autorizzazione di somministrazione in quanto tale, estendendo ancora le norme già permissive introdotte nel 375.

Le facoltà di vendita sono:

A) Gli esercizi di tipo A (ristorazione) possono vendere per asporto le bevande, i pasti che somministrano e il latte (quest'ultimo a condizione di avere l'autorizzazione di cui alla legge 169/89).

I pasti che si possono vendere sono gli stessi che l'esercizio somministra.

Anche se l'autorizzazione di tipo A non limita il tipo di pasti che si possono somministrare, è da interpretarsi che la vendita per asporto va limitata agli stessi prodotti

che vengono di fatto somministrati.

In pratica questo vuol dire che un ristorante non può trattare alcuni generi solo per asporto ed altri per somministrarli sul posto, e cioè ad esempio un ristorante non può mettere un banco di piatti pronti surgelati e venderli al pubblico mentre al tavolo serve solo altri piatti cotti al momento.

B) Gli esercizi di tipo B e D (bar) possono vendere per asporto le bevande, i prodotti di gastronomia, i dolci, i gelati e la pasticceria (cosa non possibile con la precedente legislazione) e il latte a condizione di avere l'autorizzazione di cui alla legge 169/89.

C) Gli esercizi di tipo C, conglobando le autorizzazioni di tipo A e B, potrebbero teoricamente vendere tutti i generi di cui ai tipi precedenti, salvo il limite relativo ai tipi di pasti effettivamente somministrati.

L'attività di vendita è comunque sottoposta alle stesse norme applicabili negli esercizi al minuto, quindi per gli aspetti sanitari, fiscali, di etichettatura, peso, esposizione dei prezzi, ecc.

Anche le differenziazioni sul tipo di prodotti vendibili per asporto stanno venendo meno a seguito dell'adozione del criterio dell'autorizzazione unica.

Commissioni

In base alla 287, nei comuni sopra i 10.000 abitanti è costituita una apposita commissione, da nominarsi entro 90 giorni. In tale commissione, oltre al Sindaco, è presente un delegato del Questore, uno dell'UPICA, due rappresentanti delle associazioni dei commercianti più rappresentative a livello provinciale, un rappresentante dell'APT, tre esperti di somministrazione designati dalle associazioni nazionali più rappresentative dei sindacati dei lavoratori ed uno designato dalle associazioni dei consumatori e degli utenti più rappresentative a livello nazionale.

Per la composizione di tali commissioni, e ancor più per il loro funzionamento, si può prevedere una marea di problemi. A parte il numero pari di commissari laddove non esiste l'APT, si può immaginare la difficoltà per il questore e l'UPICA a nominare rappresentanti in tutti i comuni sopra i 10.000 abitanti (in provincia di Milano sono circa 80) e ancor più quello dei suddetti delegati a presenziare alle riunioni. Un altro problema è quello delle designazioni dei rappresentanti delle associazioni più rappresentative a livello nazionale (ma magari assenti a livello locale): vanno richieste alle sedi nazionali o a quelle provinciali o regionali?

La legge prevede la presenza nelle commissioni di un rappresentante delle associazioni dei consumatori. La nomina di tali rappresentanti ha sempre costituito un problema, sia per la difficoltà di individuare le associazioni rappresentative, sia per quella di reperire materialmente i rappresentanti.

Il primo problema ha successivamente trovato soluzione con l'entrata in vigore della legge 281/98 che individua le modalità di riconoscimento delle Associazioni dei consumatori.

E' facile prevedere grosse difficoltà nella nomina delle commissioni, problemi a non finire per raggiungere il numero legale e situazioni di contenzioso non indifferente. Per i comuni sotto i 10.000 abitanti è prevista una commissione unica provinciale, di composizione analoga a quella comunale (con in più i delegati del prefetto) a cui di volta in volta partecipa il Sindaco del Comune interessato.

Qui si aggiunge la difficoltà che, trattandosi di commissioni che dovranno riunirsi abbastanza spesso e in sedi diverse da quelle di residenza dei membri, è impensabile una partecipazione su base volontaristica. Occorreranno risorse per i gettoni di presenza, il lavoro di segreteria e la corrispondenza, ma per tutti questi costi la legge

non stanziava neppure una lira.

Il parere delle commissioni, anche se nulla si dice espressamente in proposito nella legge, dovrebbe essere puramente consultivo. La legge non dice nulla circa le modalità di votazione, la validità delle sedute, ecc.

Per le autorizzazioni in regime transitorio (tutte quelle delle Regioni che non hanno superato la 287) la legge aveva comunque dato carattere vincolativo ai pareri delle commissioni.

Qualora la commissione provinciale non si esprima entro 45 giorni, il relativo parere si intende positivo per espressa previsione della 287. In base alla 241 e successive modifiche è da ritenersi che la stessa cosa sia valida anche per le commissioni comunali.

Una novità interpretativa, che condividiamo pienamente, è quella della risoluzione del 14/99 del Minindustria, secondo la quale il parere delle commissioni è richiesto soltanto per la definizione iniziale dei criteri numerici ma non più per il rilascio delle singole autorizzazioni.

Le Regioni che hanno approvato una propria legge si sono regolate in modi diversi, ma la maggior parte ha confermato le commissioni, sia pure con composizioni e compiti differenziati.

In base alla legge 248/06 (provvedimento Bersani sulla competitività) le commissioni che hanno diretta competenza nel rilascio delle autorizzazioni sono abrogate, e le Regioni che le avessero istituite con tali competenze avrebbero dovuto adeguare la propria normativa entro il 1/1/2007.

Le commissioni regionali con compiti limitati alla fissazione dei criteri generali, degli orari, ecc, senza funzioni direttamente autorizzative, non contrastano con la legge di riforma e possono rimanere in essere.

Le commissioni configurate direttamente dalla Legge 287/91, per le regioni prive di legislazione propria, sono invece da considerarsi decadute.

Orari e Ferie

L'Art.8 della legge 287/91 è quello che avrebbe dovuto portare le più visibili conseguenze nella vita di tutti noi, puntando a stroncare, almeno per gli esercizi pubblici, il fenomeno della SARACINESCA SELVAGGIA.

Si prevede infatti che il Sindaco, sentite le organizzazioni di categoria e le associazioni dei consumatori, predisponga dei programmi di apertura per turni degli esercizi. Il turno deve essere reso noto al pubblico con un cartello ben visibile, con almeno 20 giorni di preavviso. In caso di mancato rispetto dei turni, il Sindaco dispone la sospensione della autorizzazione (e di conseguenza la chiusura dell'esercizio), per un periodo di non meno di 10 e non più di 20 giorni, che ha inizio dal termine del turno non rispettato.

La disposizione è tassativa e quindi la sospensione dell'autorizzazione non è una facoltà del Sindaco, ma un obbligo.

Per quanto riguarda l'orario di attività la normativa rimane simile a quella precedente. Il Sindaco determina la fascia oraria minima e massima da rispettare. L'esercente può posticipare l'apertura e anticipare la chiusura fino ad un massimo di un'ora rispetto all'orario minimo e effettuare un intervallo di non più di due ore consecutive.

E' fatto obbligo all'esercente di segnalare al pubblico l'orario prescelto con un cartello ben visibile.

I vincoli di orario non si applicano per tutte quelle attività escluse dal rapporto numerico di rilascio delle autorizzazioni (impianti ricettivi, mense, aree di servizio, ecc.)

La legge 287 conferisce in generale al Sindaco le competenze in materia di orari dei pubblici esercizi, senza indicare particolari modalità e vincoli.

La questione è lungi dall'aver una soluzione univoca. L'interpretazione ministeriale è che la 287 costituisce un'innovazione sostanziale che ha implicitamente abrogato la 425, per cui non è più obbligatoria la giornata di chiusura settimanale.

Questo specifico elemento è comunque da considerarsi superato in base alla Legge 40/07 (secondo provvedimento Bersani), che esclude la possibilità per i comuni di imporre giornate di chiusura.

Le Regioni, nelle loro leggi, stanno optando per un modello di orari analogo a quello dei negozi, con facoltà dell'esercente di scegliersi l'orario all'interno di una fascia fissata dal Comune, e senza giornate obbligatorie di chiusura.

Sanzioni

Il sistema sanzionatorio è stato notevolmente inasprito sotto l'aspetto pecuniario, ma viene depenalizzato l'esercizio abusivo dell'attività (come logica conseguenza della trasformazione da licenza ad autorizzazione).

Oltre alle sanzioni pecuniarie in casi di particolare gravità o recidiva è prevista la chiusura dell'esercizio per un periodo non superiore a 30 giorni.

Ulteriori e specifiche sanzioni potranno essere previste dal regolamento di attuazione.

La competenza in materia sanzionatoria era stata assegnata dalla 287 all'UPICA. La Bassanini (Dlgs 112/98) ha poi trasferito tale competenza direttamente alla CCIAA, e poi ai comuni.

Attività Temporanee

La legge 287 non fissa alcuna norma sulle attività temporanee (feste, fiere, riunioni straordinarie di persone).

Le suddette attività sono state disciplinate dai commi 1 e 2 dell'Art. 103 TULPS, fino all'emanazione del DPR 311/01, che li ha abrogati.

Anche alla luce della risoluzione ministeriale sulla norma delle finanziaria che sottrae le fiere e feste di partito e simili alle disposizioni derivanti dalla 426 (e quindi dal REC), è da ritenersi che le attività temporanee di somministrazione ricadano nelle fattispecie previste dall'Art. 3 comma 6 della 287, non soggette a limite numerico.

La tipologia che più si adatta alla fattispecie è quella del TIPO C (attività abbinata in forma non prevalente a trattenimento o svago). In questo caso la durata e gli orari di attività della somministrazione coincidono con quelli dell'attività prevalente che determina l'afflusso straordinario di persone.

Se tale attività si configura come manifestazione, fiera o sagra di natura politica, religiosa o benefica non sarà richiesta l'iscrizione al Rec, altrimenti sì.

Anche questa materia è in via di regolamentazione differenziata su base regionale.

Autorizzazioni Stagionali

La legge 287, come del resto la precedente, non dice nulla sulla materia, che era stata disciplinata dai vari regolamenti di attuazione, da ultimo il D.M. 375/88, Art. 41, Comma 10. Dato che questo articolo non è stato abrogato dalla 287, le relative norme sono state intese come vigenti.

Per di più, una circolare ministeriale ha espressamente previsto le autorizzazioni stagionali.

Subingressi

Le nuove disposizioni garantiscono il diritto al subingresso a chi dimostri l'effettivo trapasso dell'azienda, ma non precisano in alcun modo le modalità operative. In analogia con quanto stabilito dalla recente circolare ministeriale sul commercio su aree pubbliche, si deve quindi ritenere che per gli aspetti procedurali valgano le norme del D.M. 375/88. Con l'abrogazione della 375 si pone il problema se debba continuare ad applicarsi la vecchia procedura oppure, per analogia, quella stabilita dal D.Lgs. 114.

Il Minindustria, con la Circolare 3467/C del 28/05/99 ha adottato questa seconda ipotesi.

Preposti E Rappresentanti

Dal momento che per i pubblici esercizi si è passati al regime di autorizzazione, viene a cadere la figura del rappresentante, istituita dall'ART.8 del TULPS in relazione alle licenze (autorizzazioni di polizia).

Ne deriva che, in mancanza di specifiche norme, che tuttavia potrebbero essere reintrodotti in sede di regolamento di attuazione, per la figura del preposto dovrebbero valere le disposizioni del D.M. 375/88.

Di conseguenza la nomina del preposto dovrebbe essere obbligatoria per le società e facoltativa per le persone fisiche (ovviamente a condizione che il titolare dell'autorizzazione sia iscritto al REC).

Rimane comunque l'istituto del rappresentante per tutte le eventuali licenze accessorie presenti nell'esercizio (giochi, trattenimenti, juke box, ecc.), se rilasciate in forma autonoma.

Attività Non Soggette Ai Limiti Numerici (criteri)

La formulazione iniziale della 287 e il mantenimento in vigore dell'Art. 86, comma 2 del TULPS avevano lasciato molti dubbi sul regime autorizzativo per le attività non aperte al pubblico e non formalmente indicate come non soggette a limite numerico dall'Art.3, comma 6. Tali dubbi sono stati di fatto risolti con l'emanazione del DPR 311/01 e del DPR 235/01 sui circoli privati.

N.B. Con il passaggio della legislazione regionale e la legge Bersani del 2006, il concetto di "limiti numerici" va sostituito con quello di "criteri individuati dalle norme regionali". La nozione di REC per le Regioni che lo hanno abrogato, va sostituito con quello di "requisiti professionali".

In sostanza abbiamo ora diversi regimi per le diverse attività:

- 1) Attività ordinarie aperte al pubblico: sono soggette sia al Rec che al limite numerico. Si richiede l'autorizzazione
- 2) Attività specificamente individuate dell'Art 3, comma 6 della L. 2877/91, e cioè:
 - a) somministrazione a domicilio.
 - b) somministrazione negli esercizi annessi ad attività ricettive, purché limitate alle

persone alloggiate.

c) esercizi posti nelle aree di servizio autostradali, in stazioni ferroviarie, aeroportuali o marittime.

d) negli esercizi di somministrazione abbinati ad attività di trattenimento o svago (tipo C) qualora tali attività siano prevalenti.

e) nelle mense aziendali e negli spacci di circoli cooperativi o di enti assistenziali ricolti.

f) somministrazione esercitate in via diretta (quindi non svolta in appalto?) a favore dei dipendenti da enti, amministrazioni imprese pubbliche.

g) in scuole, ospedali, comunità religiose, stabilimenti militari, delle forze di Polizia o dei VV.FF.

h) nei mezzi di trasporto pubblico.

Tali attività sono soggette al REC ma non al limite numerico. Basta la dichiarazione di inizio attività

3) Circoli privati aderenti ad organismi assistenziali nazionale (Art2 del DPR 235/01) non sono soggetti né a limite numerico né al Rec, salvo che vengano dati in gestione o non rispondano alle caratteristiche dell'Art. 111 c4 quinquies del TUIR. Si procede per denuncia di inizio attività

4) Circoli privati non aderenti ad organismi nazionali assistenziali. Sono soggetti a limite numerico, ed anche al REC nel caso che vengano dati in gestione o che il circolo non rientri nelle caratteristiche dell'Art.111 e 11 bis del TUIR. Si richiede l'autorizzazione, sia pure con termini di silenzio assenso differenziati a seconda dei casi.

5) Attività di somministrazione svolte nell'ambito di attività agrituristiche: Restano altresì totalmente escluse dall'obbligo di autorizzazione di cui alla 287 le, in quanto disciplinate dalla legge n. 730/1985.

Le regioni hanno iniziato a differenziare, a livello interpretativo ma non sostanziale, l'elenco delle attività non soggette ai criteri di programmazione (che non potranno più operare costituiti da limiti di tipo numerico)


Minimi Di Superficie

Per i pubblici esercizi tale parametro era già stato abolito, abbastanza inopinatamente, dal D.M. 375/88.

Ci sembra opportuno che, quantomeno per motivi igienico - sanitari, un parametro dimensionale venga introdotto almeno tra gli standard strutturali dei locali previsti dalla legge.

La Lombardia, nella sua legge, ha vietato la fissazione di limiti minimi e massimi nei criteri programmatori, ma ha previsto che le norme sanitarie possano definire una superficie minima idonea a garantire la funzionalità del servizio.

Sorvegliabilità Dei Locali

I criteri di sorvegliabilità dei locali di cui all'Art. 3, comma 1,  della 287 sono stati fissati dal D.M. 5/8/94 n. 584 e sono tuttora in vigore.

La Regionalizzazione delle norme

A partire dal 2003, a seguito delle modifiche costituzionali che hanno stabilito la

competenza primaria delle Regioni in materia di commercio, molte Regioni hanno incominciato ad emanare proprie norme anche in materia di pubblici esercizi, che formalmente assumono il ruolo di regolamenti applicativi della legge 287/91, mai formalmente abrogata.

Rimane comunque l'assoggettamento all'Art. 86 del TULPS. Si tratta di una norma di Pubblica Sicurezza, la cui competenza non è stata trasferita alle Regioni.

Ne deriva ancora una situazione di conflitti interpretativi, che alcune regioni hanno tentato di superare di fatto o, addirittura, come nel caso delle Marche, indicando espressamente la non assoggettabilità al TULPS degli esercizi di somministrazione.

A mio avviso si tratta di soluzioni totalmente illegittime.

Esamineremo più avanti le nuove norme regionali, ed in particolare quelle della Lombardia.

L'evoluzione della normativa sanitaria

I regolamenti europei 852/853/854 del 2004 hanno sostituito gli obblighi di autorizzazione sanitaria preventiva con quelli più semplice di registrazione o notificazione degli "stabilimenti" in cui avvengono produzioni o trasformazioni di prodotti alimentari.

Alcune regioni hanno già provveduto a recepire localmente la normativa europea. Tra queste la Lombardia con :



Legge Regione Lombardia n° 8 del 2 aprile 2007

"Disposizioni in materia di attività sanitarie e socio-sanitarie. Collegato. "

L'argomento verrà trattato in dettaglio più avanti, nella Parte 3

Il Decreto Bersani sulla competitività

Il Decreto Bersani sulla competitività (legge 248/06) ha innovato di fatto la materia dei pubblici esercizi sotto alcuni aspetti fondamentali: Infatti, l'Art. 3, comma 1 prevede tra l'altro che:

le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:

a) l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, *fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande;*

b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;

c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, *fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;*

d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;

e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario;

f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o *quantitativo* allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, *tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti;*

f-bis) il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda

Inoltre, l'Art.11, comma 1, prevede che:

1. Sono soppresse le commissioni istituite dall'articolo 6 della legge 25 agosto 1991, n. 287. Le relative funzioni sono svolte dalle amministrazioni titolari dei relativi procedimenti amministrativi.

L'impatto di tale decreto è stato diverso nelle varie regioni, a seconda che le relative norme avessero già, più o meno implicitamente, recepito parte delle nuove disposizioni regionali.

Tratteremo in dettaglio l'argomento, specie per la Lombardia, nella Parte 3.

Milano, 19 ottobre 2009

La Nascita della Legislazione Regionale sui Pubblici Esercizi di Somministrazione

Dopo un inverosimile ritardo rispetto al termine di 6 mesi dall'approvazione della legge 287/91, che avrebbero dovuto scadere nel primo semestre del 1992, la rinuncia dello stato ad emanare il regolamento di attuazione della legge sui pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande è finalmente ufficiale.

Ai sensi della nuova versione del Titolo V della Costituzione, la competenza è esclusivamente delle Regioni, che hanno iniziato, con maggiore o minore solerzia, ad occuparsi dell'argomento.

La difficoltà nella definizione delle legislazioni regionali in materia è da ricondursi principalmente ai seguenti punti:

La normativa di fatto si configura non come provvedimento legislativo del tutto autonomo, ma come provvedimento regolamentare rispetto alla legge nazionale 287/91, che resta formalmente in vigore

La materia dei Pubblici Esercizi di somministrazione di alimenti e bevande risponde a due ordini fondamentali di problemi: la regolamentazione "economica" e programmatica del settore, sulla quale non esistono dubbi sulla competenza elusivamente regionale, e quella degli aspetti relativi all'ordine ed alla sicurezza pubblica, ribaditi dalla norme del DPR 311/01 che prevede che l'autorizzazione amministrativa all'esercizio dell'attività di somministrazione abbia anche valenza di autorizzazione di P.S. ai sensi dell'Art.86 e seguenti del TULPS (argomento, invece, di esclusiva prerogativa statale). Questa doppia natura del provvedimento ha portato a dovere escludere una liberalizzazione del settore, auspicata da diverse regioni, ed al mantenimento dell'assoggettamento a provvedimento autorizzativo, rilasciato in base a criteri che saranno definiti dalla singole regioni.

Aspetti di operatività pratica, come l'esigenza di non costringere operatori che sono presenti in Regioni diverse a dotarsi di requisiti professionali diversi in ogni regione, ed altre considerazioni di natura eminentemente pratica, legate comunque all'evoluzione del settore che vede la presenza sempre maggiore di operatori che operano a scala nazionale o interregionale, rendono comunque necessario un minimo di omogeneità delle legislazioni regionali, senza intaccarne comunque l'autonomia ed i criteri di federalismo e complementarietà.

Il settore ha presentato negli ultimi anni un livello notevolissimo di evoluzione, rendendo comunque obsolete le distinzioni operate dalla legge 287 tra somministrazione di cibi e di bevande.

Di tali problemi si è fatta carico la Conferenza Stato Regioni, che nell'ambito del gruppo di lavoro sul Commercio, coordinato dalla Regione Liguria, ha portato avanti un lungo e impegnativo lavoro per stabilire una serie di criteri di base omogenei ai quali ricondurre, sia pure sulla base di un accordo volontaristico, le legislazioni regionali.

Tale accordo, come già avvenuto per altre materia, avrebbe dovuto poi essere fatto proprio dalla Presidenza del Consiglio con un atto di recepimento, che comunque non ci risulta sia ancora stato emanato. I punti principali di omogeneizzazione, secondo le indicazioni della **Conferenza Stato Regioni** dovranno essere:

Definizione di Attività di Somministrazione: vendita per il consumo sul posto che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio;

Unica autorizzazione valida sia per la somministrazione di alimenti che di bevande, lasciando la determinazione delle attività effettivamente svolgibili al possesso degli specifici requisiti igienico sanitari ed al rilascio della relativa autorizzazione sanitaria;

Semplificazione amministrativa;

Abolizione dell'iscrizione al REC

Consultazione della rappresentanza degli operatori del settore, lasciando alla singola Regione la facoltà di mantenere in vita le Commissioni e di determinarne le competenze o di trovare altre modalità

Esclusione dalla programmazione, ma non dall'autorizzazione, di determinate tipologie di esercizi: in particolare quelle abbinate ad attività prevalenti di trattenimento e svago, al domicilio del consumatore, in esercizi annessi ad attività ricettive, nelle stazioni, presso i distributori di carburante, nelle mense aziendali, esercitate direttamente da amministrazioni, enti o imprese pubbliche a favore dei propri dipendenti e nei mezzi di trasporto pubblico

Esclusione dall'autorizzazione della attività svolte in scuole, comunità religiose, caserme, ecc.

Mantenimento della normativa per i circoli privati stabilita dal dpr 235/01

DEVONO ESSERE APPROFONDITE LE SPECIFICATE PROBLEMATICHE RELATIVE A

A) requisiti soggettivi

valutare se introdurre quelli più incisivi rispetto a quelli indicati dal D.LGS. n. 114/1998 ed in linea con quelli indicati dall'art. 2 della legge n. 287/1991;

B) requisiti professionali

valutare se introdurre requisiti particolarmente selettivi per chi accede all'attività

C) conversione delle licenze

già rilasciate dai Comuni ai sensi della legge n. 287/1991 nella nuova unica tipologia autorizzabile, ipotizzando un regime transitorio non superiore a sei mesi, nel corso del quale le licenze esistenti possono essere alienate (in analogia con la soluzione adottata per gli ambulanti), al fine di consentire il riconoscimento del valore economico degli investimenti già effettuati;

D) attività artigianali che di fatto si configurano come attività commerciali

E) liberalizzazione degli orari d'esercizio ed abolizione dell'obbligo del turno settimanale di chiusura;

F) facoltà di autocertificazione previsto dal D.P.R. n. 445/2000 nell'ambito dei procedimenti amministrativi inerenti i pubblici esercizi ed in particolare nel procedimento di rilascio dei titoli autorizzativi;

G) validità delle autorizzazioni amministrative senza necessità di rinnovo periodico;

H) regolamentazione dei trasferimenti di sede e del subingresso per trasferimento d'azienda;

I) caratteristiche che i locali devono possedere ai fini di tutelare i portatori di handicap ed il rischio di inquinamento acustico;

J) previsione della tipologia autorizzativa stagionale e di quella straordinaria, anche in aree e strutture pubbliche, in occasione di eventi che determinino afflussi di persone

K) abolizione del contingente numerico delle autorizzazioni, restrizione ritenuta superflua con la creazione della tipologia unica;

L) allineare il piano sanzionatorio del settore pubblici esercizi a quello già sperimentato e proposto, nell'ambito del commercio, dal D.lgs. n.144/98;

M) parcheggi, aspetto non considerato attualmente, in quanto non espressamente previsto come accade invece per le attività commerciali; sarebbe opportuna una verifica in tal senso per esercizi di una certa dimensione.

Tutto questo lavoro non si è concluso con l'emanazione di norme prescrittive, ma con indicazioni che la Regioni sono libere di seguire o meno.

La prima Regione ad emanare la nuova normativa in materia di Pubblici Esercizi è stata l'Emilia-Romagna, con il provvedimento :

LEGGE REGIONALE EMILIA-ROMAGNA 26 luglio 2003, n.14 Disciplina dell'esercizio

delle attività di somministrazione di alimenti e bevande



Molte altre Regioni hanno già provveduto ad adottare una propria normativa in merito.

Si veda l'elenco aggiornato nella parte 3, paragrafo 5.

Articolazione e Regolamentazione del Servizio di Somministrazione

1.25

La somministrazione di alimenti e bevande consiste nella vendita per il consumo sul posto di alimenti e bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione.

Ai sensi del combinato disposto delle normative nazionali e regionali, in materia, il rilascio dell'autorizzazione comunale per lo svolgimento dell'attività è regolamentata diversamente a seconda delle seguenti modalità di esercizio: (le norme riportate, a titolo di esempio, sono quella della Regione Lombardia)

1) AL PUBBLICO (Art. 4 c. 1 punto a L.R. 30/03), quando è svolta in locali aperti ad un pubblico indifferenziato, che consuma i prodotti nei locali dell'esercizio o in area aperta al pubblico, a tal fine attrezzati.

2) AL PUBBLICO IN SITUAZIONI PARTICOLARI, indicate all'Art. 8, comma 4 della L.R. 30/03, e comunque, in particolare:

- se svolta in abbinamento ad attività di intrattenimento in sala da ballo, locali notturni, stabilimenti balneari, impianti sportivi e altri esercizi similari, a condizione che l'attività di intrattenimento risulti prevalente (secondo i criteri di valutazione stabiliti dalle disposizioni regionali vigenti) e che la somministrazione sia svolta esclusivamente nei confronti di chi usufruisce a pagamento dell'attività di intrattenimento;
- se svolta negli esercizi situati all'interno di aree di servizio delle strade extraurbane principali, nelle stazioni dei mezzi di trasporto pubblico;
- se svolta nelle attività interne a musei, teatri, sale da concerti e simili;
- se svolta in forma temporanea ai sensi dell'Art. 12 L.R. 30/03;
- se svolta all'interno di locali della Pubblica Amministrazione o di proprietà convenzionata con il Comune, per l'espletamento di servizi di interesse sociale o collettivo (esercizi siti in impianti sportivi aperti al pubblico, parchi, biblioteche, centri ricreativi, centri sociali, ecc.).

3) IN ESERCIZI NON APERTI AL PUBBLICO (Art. 4 c. 1 punto c e Art. 8 c. 4 della L.R. 30/03) e in particolare:

- mense aziendali e spacci annessi ad aziende, amministrazioni enti e scuole, purché effettuate esclusivamente nei confronti del personale dipendente e degli studenti
- nelle attività svolte direttamente, nei limiti dei loro compiti istituzionali, da ospedali, parrocchie, case di cura, oratori, comunità religiose, asili infantili, case di riposo, caserme, stabilimenti delle forze dell'ordine.

4) NEI CIRCOLI PRIVATI, disciplinati dal DPR 235/01

5) AL DOMICILIO DEL CONSUMATORE, ovvero sia presso la privata dimora del consumatore richiedente il servizio oppure nei locali in cui lo stesso si trovi per motivi di lavoro o studio o per lo svolgimento dei convegni, congressi o cerimonie, purché il servizio sia rivolto solo al compratore, ai familiari e alle persone da lui invitate.

6) MEDIANTE DISTRIBUTORI AUTOMATICI (Art. 2, c. 1 L.R. 30/03 e Art. 5 L. 9/09)

7) SU AREE PUBBLICHE ai sensi della L.R. 15/00

8) ALL'INTERNO DELLE STRUTTURE RICETTIVE, limitatamente alla persone alloggiate ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati, disciplinata dalla legge 29 marzo 2001, n. 135

1.26

9) NELL'AMBITO DI AZIENDE AGRITURISTICHE, di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo) e dalla legge regionale 31 gennaio 1992, n. 3 (Disciplina regionale dell'agriturismo e valorizzazione del territorio rurale) limitatamente alle persone alloggiate ed ai loro ospiti

Economia

Il settore dell'intrattenimento che ruota intorno al mondo dei locali da ballo **vale 1,4 miliardi** di euro. In termini di ricavi giornalieri si conta un valore medio di circa 2.890 euro. Va ricordato che i locali da ballo aprono in media tre giorni a settimana. Nel segmento **discoteca** la contrazione del fatturato nel biennio 2002-03 ha segnato un **meno 20%**. Per i **night club**, al contrario, la congiuntura è stata favorevole. Negli ultimi due anni **l'incremento di fatturato** ha fatto registrare un **+3%** che, seppur modesto, assume una valenza di tutto rispetto in confronto alla dinamica negativa degli altri segmenti dell'offerta.

L'attività di somministrazione resta il core business dei locali di intrattenimento. Con riferimento all'intero comparto, **più del 50%** del fatturato è generato dalle **secondo consumazioni**. La quota di fatturato da **alcolici** rappresenta il **30,6%** del totale, una percentuale simile a quella che riguarda le bevande **analcoliche (24,1%)**. Per quattro esercizi su dieci **gli alcolici generano neppure un quarto del fatturato** e soltanto in un'azienda su dieci la percentuale supera il 50%.

Un quarto del fatturato si realizza prima della mezzanotte e circa un quinto dopo le tre del mattino. Il contributo maggiore viene dalla fascia **fra l'una e le due dove si concentra il 32,5% dell'intero incasso di una serata**. **L'anticipazione dell'orario di chiusura alle tre** potrebbe costare al settore almeno **160 milioni di euro e altri 200** si potrebbero perdere se la **sospensione della musica un'ora prima** dovesse spingere i clienti ad abbandonare direttamente i locali.

Tipologie E Geografia Dei Locali Da Ballo

L'impresa permanente per eccellenza è il night club con oltre il 96% delle attività ad apertura annuale. Considerando che l'apertura media di un esercizio è di 169 giorni all'anno, solo un locale su quattro è aperto tutti i giorni. Le gestioni stagionali sono oramai limitate alle sole località turistiche dove la discoteca va assumendo un ruolo sempre più importante nella definizione dell'offerta di servizi del territorio.

La natura giuridica dei locali da ballo è quella della società di capitali (40,5%), mentre le ditte individuali non superano la soglia del 30%. La distribuzione per grande ripartizione geografica vede il primato dell'Italia Nord-Occidentale, dove risulta localizzato il 31,3% delle imprese, mentre il Centro Italia (21,4%) delle imprese occupa la posizione di coda.

La distribuzione regionale vede al primo posto la Lombardia con una quota sul totale del 16,8%, mentre è in Valle d'Aosta che si deve registrare la più alta concentrazione di esercizi in rapporto alla popolazione residente (13,4 esercizi per 100.000 residenti).

Prezzi

L'ingresso in un locale costa in media 10 euro. Il consumatore potrebbe non aver più bisogno del portafogli, oppure continuare con l'esborso di un euro e settanta per il guardaroba, due euro per l'eventuale utilizzo del servizio di parcheggio e almeno cinque euro per una seconda consumazione (sono tutti valori medi).

Complessivamente una serata in discoteca può arrivare a costare 19 euro, tutto compreso.

Orari di Apertura e Chiusura dei Locali e da Ballo

Una delle questioni più controverse del mondo della notte è rappresentata dagli orari di apertura e chiusura delle discoteche.

Il 70% degli esercizi, nei periodi di normale attività, apre entro le ore 22.00 e solo il 9,4% inizia l'attività dopo le 23.00.

L'orario medio di apertura è alle 21.00. Per il 70% delle aziende la chiusura avviene dopo le tre di notte e per una su quattro dopo le quattro.

L'orario medio di chiusura è alle 3 per le sale da ballo, alle 4.00 per le discoteche e alle 4.30 per i night club.

Costi

Il 24,4% dei costi riguarda il pagamento di salari e stipendi dei lavoratori dipendenti e i compensi di coloro che prestano attività professionale come indipendenti.

L'acquisto di prodotti alimentari per il bar o il ristorante, a conferma di quanto importante sia l'attività, costituisce un quinto del totale costi e il 12% se ne va in spese di locazione. In crescita la spesa per attività di promozione e pubblicità che oggi rappresenta in media il 10,3% dei costi aziendali.

Occupazione

Il locale da ballo italiano funziona grazie all'apporto professionale medio di 21,4 addetti, quattordici dei quali con rapporto di lavoro dipendente.

A partire da questi numeri è possibile quantificare l'occupazione nel settore in oltre 53mila addetti, di cui 35mila dipendenti.

La congiuntura resta difficile anche per la voce lavoro. Il 21,3% delle aziende ha ridotto il personale, il 71,9% l'ha mantenuto invariato e soltanto il 6,8% ha indicato un trend positivo.

Tipologia Contrattuale

Il rapporto di lavoro preferito dalle imprese del settore è a tempo determinato. Il 59,4% dei lavoratori è stato assunto con questa tipologia di contratto ed il restante 40,6% ha un rapporto a tempo indeterminato.

Inoltre, le modalità di svolgimento dell'attività favoriscono l'utilizzo di contratti di lavoro part-time, applicato a sette dipendenti su dieci.

Profili Professionali

Nei locali da ballo si contano fino a 16 figure professionali diverse.

Dal barman al cuoco, dal vocalist al musicista, dal disk jockey al light jockey, dall'animatore al pr, dal guardarobiere al parcheggiatore, ecc.

Sotto il profilo dei numeri la prevalenza va al barman (2,88 unità), agli addetti alla sicurezza (2,15), ai camerieri e alle cubiste (1,9).

Servizi e Segmentazione dell'offerta

La discoteca italiana è alla ricerca di percorsi nuovi nel tentativo di ampliare il bacino di domanda e la capacità di "produzione". Una via è rappresentata dall'allargamento della gamma dei servizi erogati da affiancare a quelli tradizionali della

somministrazione nel bar.

Oggi il ristorante è presente in un esercizio su tre e la prospettiva è quella di aumentare il grado di penetrazione del servizio con l'obiettivo di rendere la discoteca più competitiva verso quel vasto fronte di locali serali che coniuga ristorazione e intrattenimento.

La somministrazione resta senza alcun dubbio il servizio a maggior diffusione nei locali di intrattenimento, la totalità del campione afferma infatti di avere almeno un bar interno.

In discoteca si fanno largo, anche se è impensabile attendersi impennate sensazionali, nuovi servizi che vanno dagli Internet-point ai negozi per la vendita di abbigliamento e oggettistica. Guardaroba (76,5%) e parcheggio (48,7%) sono gli altri due servizi che vengono quasi sempre garantiti ai clienti. Ma anche l'organizzazione di feste private (56,5%) appare una consuetudine assai diffusa nel mondo della discoteca.

Investimenti

I locali di intrattenimento sono fortemente esposti ai ritmi e ai cicli delle mode e delle tendenze. Il format discoteca si compone di spazi, musica, servizi, tecnologia, tutto in un mix finalizzato a creare uno specifico ambiente. E' evidente, allora, come all'interno del settore sia sentito il bisogno dello "stare al passo con i tempi" per evitare fenomeni di marginalizzazione commerciale ed economica.

Questa continua ricerca di sintonia con il mercato spinge e costringe le imprese a programmi di investimento di una certa consistenza finanziaria ed a cadenze temporali ravvicinate. Il 70% delle imprese intervistate ha effettuato negli ultimi due anni interventi di ristrutturazione/ammodernamento dei locali: un fenomeno che ha interessato in prevalenza le discoteche di medie dimensioni e meno quelle piccole o grandissime.

Gli investimenti hanno riguardato prioritariamente l'arredamento (73,3%), gli impianti di illuminazione (60%), le opere murarie (56%), gli impianti audio (52%) e le attrezzature (42,7%). Più limitati gli interventi finalizzati a migliorare la qualità dell'aria e l'insonorizzazione dei locali. Il fabbisogno finanziario per sostenere gli investimenti ha oscillato da un minimo di 4.600 euro ad un massimo di un milione di euro con un valore medio di poco meno di 124.000 euro. Complessivamente nel biennio 2002/03 il settore ha fatto registrare investimenti per 286,5 milioni di euro ai quali andranno ad aggiungersi quelli stimati per il biennio successivo, 2004/05, per 262 milioni.

Modesti gli interventi per un'azienda su quattro (meno di 25mila euro), ma abbastanza impegnativi quelli per un altro quarto del settore (tra 100mila e 250mila euro). Per il 9,6% delle aziende gli investimenti hanno, poi, richiesto risorse per oltre 250mila euro. Il futuro conferma di nuovo la volontà degli esercizi di intrattenimento di ammodernarsi. Nel biennio in corso (2004-2005) il 64% degli imprenditori manifesta l'intenzione di dover affrontare ulteriori investimenti.

Un impegno che riguarda in particolare sale da ballo e night club e come tipologia di beni, arredamento e impiantistica. In linea generale gli interventi di ristrutturazione dei locali si fanno in media ogni 4/5 anni, quelli sulle attrezzature per il ballo (luci, audio, ecc.) ogni 3 anni e mezzo e quelli per gli arredamenti ogni quattro. Le attrezzature dedicate all'attività di somministrazione vengono interessate da un qualche intervento di ammodernamento mediamente ogni 4/5 anni.

Pubblici Esercizi: Abitabilità e Sorvegliabilità

Dopo la massiccia opera di semplificazione dell'attività amministrativa avviata con la legge n° 241 del 1990, numerose altre disposizioni normative che si sono susseguite, hanno assunto i medesimi connotati.

Questo generale clima non poteva non coinvolgere anche l'attività propria della Polizia Amministrativa che, tra tutte, costituisce forse un calzante esempio di farraginosità e lentezza.

Ad appena un anno dall'entrata in vigore della legge n° 241 del 1990 è stata emanata la legge 25 agosto 1991, n° 287, recante l'aggiornamento della normativa in materia di pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande che, nell'accezione corrente del termine, designa una vasta gamma di attività d'impresa.

Tali attività si espletano in luoghi chiusi o all'aperto il cui accesso, in linea generale, è consentito ad un pubblico indifferenziato di persone ed all'interno dei quali, l'utente, dietro pagamento di un corrispettivo in denaro, acquisisce ed esaurisce una determinata utilità.

Preliminarmente, è bene precisare che la trattazione del presente argomento si concentrerà su come il rilascio delle autorizzazioni di tali tipi di esercizi, sia stato sgravato di molti adempimenti, taluni anche particolarmente onerosi, finora a carico del cittadino.

Il comma 1 dell'articolo 3 della citata legge n° 287 del 1991 testualmente recita: "L'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ..., sono soggetti ad autorizzazione, rilasciata dal sindaco del comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio, sentito il parere della commissione competente ... e a condizione che il richiedente sia iscritto nel registro di cui all'articolo 2. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione il sindaco accerta la conformità dei locali ai criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'Interno, ovvero si riserva di verificarne la sussistenza quando ciò non sia possibile in via preventiva. Inoltre accerta l'adeguata sorvegliabilità dei locali oggetto di concessione edilizia per ampliamento".

Il successivo comma 7 del predetto articolo 3 prosegue affermando che: "le attività di somministrazione di alimenti e di bevande devono essere esercitate nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica e igienico sanitaria, nonché di quelle sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici...".

Anche se, a prima vista, tali proposizioni giuridiche possono sembrare banali e prive di concreta novità rispetto le precedenti normative, esse sono in realtà il caposaldo della semplificazione amministrativa contenuta della legge in questione.

È dato dunque vedere che l'apertura di un pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande non è in alcun modo subordinata al preventivo possesso di nessun requisito di carattere urbanistico-edilizio.

In tal senso abbiamo anche una costante giurisprudenza degli stessi organi della giurisdizione amministrativa, non ultimo il Consiglio di Stato, che ha più volte avuto modo di confermare questo principio.

Questo processo di semplificazione amministrativa, nato come rimedio al sempre più dilagante deterioramento del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, ovviamente, non può non coinvolgere gli Operatori della Polizia Municipale.

Infatti, lo svolgimento di compiti di vigilanza sulle attività dei privati, necessita di una completa rivisitazione delle modalità di controllo e di accertamento delle violazioni, onde evitare di condurre un'azione improntata sull'improvvisazione.

Le conseguenze più indicative della premessa fin qui trattata consistono nell'obbligo, per i competenti organi comunali, di rivedere le modalità di rilascio delle autorizzazioni per la somministrazione di alimenti e bevande, soprattutto in ragione della non più necessaria e preventiva disponibilità dei locali oggetto dell'attività.

Tutt'altro che infrequenti saranno quindi, nella realtà, i rilasci di autorizzazione a soggetti che non siano ancora provvisti di alcun locale. Potrà altresì accadere che i locali per i quali è richiesta l'autorizzazione, non siano stati ancora materialmente realizzati, ma si trovino nello stadio embrionale di semplice "progetto".

L'onere che grava sul titolare di autorizzazione è quello di attivare l'esercizio entro centottanta giorni dalla data di rilascio del titolo medesimo. Trascorso infruttuosamente detto termine la sanzione prevista è quella della revoca dell'autorizzazione.

In tale lasso di tempo, quindi dal momento del rilascio del titolo il giorno di scadenza del termine per l'attivazione dell'esercizio, cioè quando il futuro esercente ha in ogni modo avuto la certezza della titolarità del provvedimento amministrativo, potrà procedere alla locazione dei locali, ovvero, dare inizio alla loro materiale costruzione.

Durante questa fase di vacatio, la Pubblica Amministrazione resta quindi estranea alle altre vicende del privato poiché questo susseguirsi di operazioni rimane confinato unicamente nella sfera della libera autonomia di questi. Certo, in ogni caso, è che la stessa Pubblica Amministrazione non potrà rimanerne del tutto indifferente. Ecco perché un controllo approfondito di Polizia Amministrativa non potrà riguardare unicamente gli aspetti commerciali e di sicurezza, ma dovrà estendersi fino a quelli urbanistico edilizi, ove l'abitabilità è parte integrante.

Dell'abitabilità

Il certificato di abitabilità è quel provvedimento amministrativo rilasciato dal Comune, che autorizza l'utilizzazione degli edifici, a qualunque funzione destinati, da parte delle persone, ed in assenza del quale l'uso delle costruzioni, anche se realizzate in forza di una legittima concessione edilizia ed in perfetta conformità con la normativa urbanistica, non è consentito e configura addirittura un illecito penale.

La norma principale di riferimento, anche se oggi, per il linguaggio che utilizza, può apparire superata, è contenuta nell'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n° 1265.

Tale norma che ha istituito ed è stata posta a fondamento del certificato di abitabilità si è caratterizzata per il fatto abbastanza insolito di essere rimasta in tutto e per tutto immutata per quasi sessant'anni, non toccata da nessuna modifica legislativa né sostanziale né marginale; anzi, al contrario, è stata confermata indirettamente in più occasioni, anche con l'individuazione di nuovi adempimenti che condizionavano il rilascio del certificato stesso: si ricordi, a titolo meramente esemplificativo, la recente disciplina in materia di impianti elettrici di cui alla legge 5 marzo 1990, n° 46 ed in materia di isolamento termico di cui alla legge 30 aprile 1976, n° 373.

Questo intreccio sempre più frequente delle norme sul certificato di abitabilità con altre disposizioni che non sono propriamente urbanistico-edilizie, ma che intervengono con effetti di rilievo sulle attività edilizie, ed il cui rispetto è diventato condizione per il rilascio del certificato, hanno determinato il progressivo aggravamento delle procedure, tanto da indurre il legislatore ad operare una serie di interventi normativi di modifica.

Già nella prassi di molti uffici, la materia della quale si tratta, contemplava espressamente accanto al certificato di abitabilità, anche quello di agibilità o usabilità, tanto che persino lo stesso legislatore nella stesura dell'articolo 4 del decreto legge 5 ottobre 1993, n° 398, come sostituito dalla legge di conversione 4 dicembre 1993

n° 493, ne ha voluto riconoscere e consacrare l'esistenza nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

In particolare il comma 10 del citato articolo 4, contemplava espressamente accanto al certificato di abitabilità, anche quello di agibilità a seconda che ci si riferisse rispettivamente ad immobili ad uso abitativo ovvero ad uso produttivo.

Successivamente, con l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 22 aprile 1994, n° 425, il Governo, nell'esercizio del suo potere regolamentare, ha dettato la nuova disciplina del certificato di abitabilità. Come è noto, il citato decreto, fa parte di un'ampia serie di regolamenti autorizzati, adottati dal Consiglio dei Ministri sulla base dell'articolo 2 commi 7, 8 e 9 della legge 24 dicembre 1993, n° 537, per assolvere a compiti di "delegificazione", cioè per porre un freno alla inflazione delle leggi.

Sicuramente l'attività del Parlamento sarà anche stata decongestionata da attività superflue e in ogni caso non consone alle funzioni che esso dovrebbe svolgere in una moderna democrazia, ma il quadro normativo che ne deriva è sicuramente assai confuso.

Nodo cruciale di tutta la vicenda è l'articolo 1 comma 1 del D.P.R. n° 425 del 1994 laddove prevede che "il presente regolamento disciplina il procedimento di autorizzazione dell'abitabilità".

Posto, infatti, che l'articolo 221 del t.u.ll.ss. recava la disciplina generale del certificato di abitabilità e che la disposizione del decreto legge n° 398 del 1993, modificativa di quello, contemplava invece distintamente il rilascio tanto del certificato di abitabilità quanto di quello di agibilità, dalla cessazione dell'efficacia disposta limitatamente al primo dei due provvedimenti (cioè quello di abitabilità) - giova ripetere per effetto del citato articolo 1, comma 1, del D.P.R. n° 425 del 1994 - residuava necessariamente uno spazio per continuare invece ad applicare la previgente disciplina al certificato del rilascio di agibilità.

Quindi, mentre l'abitabilità sarebbe stata disciplinata dal nuovo regolamento (cioè quello contenuto nel D.P.R. 425 del 1994), per l'agibilità si sarebbe seguito ad applicare, invece l'articolo 4 comma 10 del decreto legge 5 ottobre 1993, n° 398, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 1993, n° 493, reduce dalle abrogazioni operate dall'articolo 5 comma 1 del citato D.P.R. n° 425 del 1994.

Tuttavia, con l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n° 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, l'articolo 4 comma 10, testé esaminato, è stato tra, gli altri, completamente sostituito dall'articolo 2 comma 60 (sic!) di quella disposizione di legge, con il risultato di aver totalmente perduto il suo originale profilo.

In conseguenza di ciò i dubbi e le incertezze applicative esistenti tra il decreto legge n° 398 del 1993 e il D.P.R. n° 425 del 1994 si sono risolti in favore di quest'ultimo, per cui di seguito, si tratterà l'esatta procedura:

Art. 4 - D.p.r. N° 425 Del 1994

Affinché gli edifici, o parti di essi, indicati nell'art. 220 del t.u.ll.ss., possano essere utilizzati, è necessario che il proprietario richieda il certificato di abitabilità al sindaco, allegando alla richiesta il certificato di collaudo, la dichiarazione presentata per l'iscrizione al catasto dell'immobile, restituita dagli uffici catastali con l'attestazione dell'avvenuta presentazione, e una dichiarazione del direttore dei lavori che deve certificare, sotto la propria responsabilità, la conformità al progetto approvato, l'avvenuta prosciugatura dei muri e la salubrità degli ambienti.

Entro trenta giorni dalla data di presentazione della domanda, il sindaco rilascia il

certificato di abitabilità; entro questo termine, può disporre un'ispezione da parte degli uffici comunali, che verifichi l'esistenza dei requisiti richiesti alla costruzione per essere dichiarata abitabile. In caso di silenzio dell'amministrazione comunale, trascorsi 45 giorni dalla data di presentazione della domanda, l'abitabilità si intende attestata.

In tal caso, l'autorità competente, nei successivi 180 giorni, può disporre l'ispezione di cui al comma 2 del presente articolo, e, eventualmente, dichiarare la non abitabilità, nel caso in cui verifichi l'assenza dei requisiti richiesti alla costruzione per essere dichiarata abitabile.

Il termine fissato al comma 2 del presente articolo, può essere interrotto una sola volta dall'amministrazione comunale esclusivamente per la tempestiva richiesta all'interessato di documenti che integrino o completino la documentazione presentata che, non siano già nella disponibilità della amministrazione, e che essa non possa acquisire autonomamente.

Il termine di 30 giorni, interrotto alla richiesta di documenti integrativi, inizia a decorrere nuovamente dalla data di presentazione degli stessi.

Riassumendo, è quindi opportuno accertarsi, in sede di controlli di Polizia Amministrativa, che l'uso o utilizzo dei locali avvenga in presenza di certificazione di abitabilità e/o agibilità in qualunque modo formata. In prima ipotesi per materialmente rilascio da parte del Sindaco. In seconda ipotesi, si dovrà invece accertare che, in assenza dell'effettivo possesso del certificato di abitabilità, sia almeno decorso fruttuosamente, cioè attraverso la maturazione del c.d. silenzio-assenso, il termine dei 45 giorni.

Proseguendo, in terza ipotesi, nel caso in cui non siano ancora trascorsi gli ulteriori 180 giorni da questa data, si dovrà accertare che, non sia intervenuta dichiarazione di non abitabilità da parte della amministrazione per assenza dei requisiti richiesti dalla legge e verificati dai competenti organi. Infine, nel caso in cui il controllo fosse effettuato oltre il 180° giorno da quello della richiesta avanzata dagli interessati, l'abitabilità e/o agibilità dovrà intendersi come irrevocabilmente attestata.

Il pubblico ufficiale che accerta il reato contravvenzionale di utilizzazione, come pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande ai sensi della legge n° 287 del 1991, di un locale sprovvisto di licenza di abitabilità e/o agibilità, dovrà, quindi, non solo deferire all'Autorità Giudiziaria ex art. 347 del c.p.p. il proprietario dell'immobile (che è il soggetto attivo del reato), ma sarà altresì tenuto a segnalare il fatto al Sindaco, nella sua duplice veste di autorità sanitaria locale e di titolare della funzione amministrativa in materia di pubblici esercizi, affinché possa adottare i provvedimenti eventuali di inabitabilità e di sgombero di cui all'art. 222 del t.u.l. ss., nonché quelli doverosi a carico dell'esercente (che può quindi anche differire dal proprietario dell'immobile), consistenti nella pronuncia doverosa di decadenza del titolo autorizzatorio, per il venire meno dei requisiti di idoneità necessari sia per la costituzione che per la continuazione del rapporto.

Ad avviso di chi scrive, oltre a quest'ultima misura afflittiva, si deve far luogo all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 10 comma 2 della legge n° 287 del 1991 che, in riferimento all'articolo 3 comma 7 della stessa, sanziona tutte le "... violazioni alle altre disposizioni della presente legge".

Infatti, con tale disposizione è stato previsto l'obbligo, per il titolare, di esercitare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande nel rispetto, tra l'altro, delle vigenti norme in materia edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, ed è indubbio che tra queste vi rientri anche l'abitabilità del locale.

Come già menzionato in premessa, il requisito della adeguata sorvegliabilità, non è una “conditio sine qua non” per il rilascio della autorizzazione di pubblico esercizio per la somministrazione di alimenti e bevande. Invero, come l’abitabilità può essere oggetto di successive verifiche, cioè posteriormente alla apertura del locale.

Infatti, l’articolo 3 della legge n° 287 del 1991, stabilisce che tale condizione vada accertata nel corso della istruttoria relativa al rilascio dell’autorizzazione medesima, ovvero successivamente, qualora ciò non sia possibile in via preventiva.

In questa materia si è quindi sostanzialmente creata una sorta di doppio binario procedimentale.

Infatti, la verifica della sorvegliabilità laddove sia effettuata preventivamente al rilascio della autorizzazione, costituisce un sub-procedimento all’interno del procedimento autorizzatorio. Diversamente, qualora questo controllo avvenga successivamente, l’attività svolta dall’amministrazione comunale assume la veste di un procedimento autonomo.

Occorre precisare che, mentre, il mancato requisito dell’abitabilità consente in ogni modo l’avvio e l’esercizio della somministrazione; la verifica della sorvegliabilità costituisce una condizione di efficacia dell’autorizzazione, cosicché la licenza eventualmente concessa, senza questo preventivo controllo, non consentirebbe al suo titolare di avviare la propria attività.

La ratio della sorvegliabilità risiede nella considerazione che i pubblici esercizi possano essere facilmente utilizzati quali punto di incontro di persone pericolose, ovvero possano essere teatro della consumazione di reati o di comportamenti criminosi.

L’articolo 153 del R.D. n° 635 del 1940, disciplinava l’accertamento della sorvegliabilità di tutte le categorie di pubblici esercizi individuate dagli articoli 86 T.U.L.P.S. e 174 R.D. n° 635 del 1940, che avveniva sulla base di criteri empirici, non esistendo specifiche norme tecniche di riferimento. La mancanza di queste ultime induceva a ritenere che la valutazione compiuta in tal senso dalla Autorità, rappresentasse un provvedimento di pura discrezionalità amministrativa.

Questo avveniva però fino all’entrata in vigore della legge 25 agosto 1991 n° 287, con la quale sono stati introdotti aggiornamenti sulla disciplina dei locali in cui si somministrano alimenti e bevande.

Il dettato dell’articolo 3 comma 1 della legge in esame, ha trovato piena attuazione con l’emanazione del D.M. 17 dicembre 1992, n° 564, successivamente modificato ed integrato dal D.M. 5 agosto 1994, n° 534, e per effetto di queste norme, dunque, gli esercizi di somministrazione sono stati sottratti al regime del citato articolo 153, per essere ricondotti sotto la loro disciplina.

La determinazione delle categorie di esercizi pubblici soggetti alla legge n° 287 del 1991 e, quindi, al D.M. n° 564 del 1992, avviene per mezzo di una tecnica normativa fondata sulla definizione di ciascuna tipologia (“a”, “b” e “c”), accompagnata da un’elencazione di locali puramente esemplificativi.

Resta quindi aperta la possibilità che anche ritrovi pubblici non espressamente ricompresi tra quelli dell’articolo 5 della legge n° 287 del 1991, possano essere ricondotti sotto la disciplina di tale normativa.

In effetti, considerato per esempio, che le strutture ricettive che svolgono servizi di ristorazione, proprio perché ricadenti nelle more della legge (articolo 1 comma 1 – di portata generale - ed articolo 3 comma 6 lettera “b” - di portata particolare), non possono neppure sottrarsi alle disposizioni contenute nel decreto in esame che a questa intimamente si riallacciano.

Si potrà quindi affermare che, in una simile ipotesi, l'esercizio di ristorazione connesso ad una struttura ricettiva, limitatamente ai vani a ciò destinati, debba essere annoverato sotto una delle categorie indicate dall'articolo 5 della legge n° 287 del 1991, con la conseguenza di attribuire alla catalogazione di tali esercizi un carattere puramente definitorio.

Da ciò consegue che la disciplina delle disposizioni contenute nell'articolo 153 del R.D. n° 635 del 1940, potranno trovare applicazione unicamente per le tipologie di esercizi pubblici indicati all'articolo 86 del T.U.L.P.S. diverse da quelle in cui si somministrano alimenti e bevande.

È comunque d'obbligo ribadire che nella fattispecie complessa in cui la somministrazione si abbini ad un altro pubblico esercizio di diversa natura si applicheranno le norme contenute nel decreto sulla sorvegliabilità, esclusivamente ai locali in cui si offrono pasti e bevande, mentre i rimanenti locali, cioè quelli destinati alla differente attività (per esempio le camere d'albergo), soggiaceranno alle disposizioni contenute nel citato articolo 153.

Esaminiamo ora attentamente il contenuto del d.m. 17 dicembre 1992, n° 564. Tale provvedimento normativo si compone di cinque articoli, in materia di sorvegliabilità esterna e delle caratteristiche delle vie d'accesso gli articoli 1 e 2; in materia di sorvegliabilità interna l'articolo 3, mentre l'articolo 4 tratta delle speciali caratteristiche che necessariamente devono essere presenti nei pubblici esercizi interni ai circoli privati. L'articolo 5, infine, contiene norme di carattere transitorio e finale.

Entrando nel merito delle singole disposizioni abbiamo quindi:

Articolo 1 "sorvegliabilità esterna"

Il primo comma di tale articolo, stabilisce che i luoghi adibiti anche temporaneamente alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande devono avere caratteristiche tali da non impedire la loro controllabilità dalla pubblica via.

La norma in questione, che a prima vista può apparire assai generica ed incapace di produrre una concreta efficacia, trova invece concretezza nei commi successivi.

Infatti, a seguire, il comma 2 dispone che le porte e gli altri ingressi devono consentire l'accesso dalla pubblica via e non possono essere utilizzate per l'accesso ad abitazioni private.

L'interpretazione letterale della norma non desta perplessità di sorta, laddove il termine "accesso" ("L'avvicinarsi o l'entrare in luogo" - Nuovissimo Dardano - dizionario della lingua italiana) sia correttamente inteso come la fase dinamica che unisce o collega senza deviazioni ed immediatamente (accesso diretto) i due elementi statici rappresentati dal luogo pubblico e dalle porte d'ingresso del locale.

In buona sostanza, la norma regolamentare sopra citata - ancorché attraverso una parafrasi non del tutto felice - definisce "nell'affacciarsi diretto delle porte d'ingresso su luogo pubblico" il primo elemento morfologicamente distintivo cui la presenza della sorvegliabilità esterna dei locali è vincolata.

La seconda parte della proposizione giuridica del comma in esame, ad avviso di chi scrive, risulta mal collocata, infatti, l'articolo in cui è contenuta, è dedicato alla sorvegliabilità esterna e non a quella interna come invece presupporrebbe la ratio dell'accesso alle private abitazioni.

Tale affermazione non può avere altro senso, poiché se l'accesso alle private abitazioni avviene direttamente all'esterno, come il titolo dell'articolo 1 appunto prevede, cioè dalla pubblica via, certamente non si comprende come il pubblico esercizio possa essere "non sorvegliabile" (quanti bar sono affiancati a portoni delle private abitazioni?).

Se invece, l'accesso alla privata abitazione avviene subito dopo la porta d'ingresso, cioè quindi, già all'interno del locale, la norma in esame avrebbe dovuto trovare, come appunto si afferma, la sua naturale collocazione nel successivo articolo 3, dedicato esattamente alla "sorvegliabilità interna".

Di più semplice interpretazione è invece il comma 3 secondo il quale gli accessi ai locali parzialmente interrati devono essere completamente visibili, dal luogo pubblico sul quale si aprono.

Il quarto comma invece, demanda alla autorità di pubblica sicurezza, il compito di accertare la sorvegliabilità dei locali ubicati ad un livello o piano superiore a quello della strada o altro luogo pubblico, demandando a questa autorità la possibilità di imporre, qualora ciò risulti sufficiente, l'adozione di idonei sistemi ai fini di garantire un'adeguata sorvegliabilità (illuminazione segnalazione o chiusura delle vie d'accesso o di uscita).

Con la locuzione "autorità di pubblica sicurezza" risulta chiara la volontà del legislatore, nel volere attribuire ad altra autorità amministrativa diversa dal sindaco, tale adempimento.

Ciò potrebbe apparire in contrasto con l'articolo 3 comma 1 della legge n° 287 del 1991 laddove questa demanda al sindaco l'accertamento sulla sorvegliabilità dei locali.

Tale contrasto è solo apparente, in quanto l'autorità di pubblica sicurezza, da individuarsi, in questo caso, nel questore, non ha la competenza di adottare un provvedimento amministrativo in grado di incidere sulla sfera giuridica altrui, ma solo quella di esprimere un parere, che diventa per il sindaco, vincolante ed obbligatorio.

Articolo 2 "Caratteristiche delle vie d'accesso"

Con tale precetto è disposto il divieto assoluto, per gli esercenti l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, di frapporre, durante l'orario di apertura del locale, ostacoli che possano in qualche modo costituire impedimento per l'ingresso o l'uscita dal locale; dispone inoltre la norma, che la porta d'accesso allo stesso, debba essere costruita in modo tale da consentire, sempre, l'apertura dall'esterno.

È bene precisare che quest'ultima previsione va intesa nel senso che il meccanismo di apertura deve potersi azionare dall'esterno del locale, nell'ovvio intento di evitare che chi si trovi all'interno possa ostacolare o ritardare o impedire l'ingresso delle forze dell'ordine.

La norma invece, non si occupa di stabilire la direzione in cui si deve aprire la porta che potrà, quindi, muoversi sia verso l'esterno che verso l'interno.

Articolo 3 "sorvegliabilità interna"

I principi cardine di quest'articolo si possono schematizzare nel modo seguente:

- 1) divieto di munire i vani interni, ad eccezione dei servizi igienici e dei locali non aperti al pubblico, di chiusure o serrature che ne impediscano un immediato accesso;
- 2) obbligo per l'esercente di indicare, al momento di presentazione della domanda per il rilascio dell'autorizzazione, ovvero successivamente, qualora ciò non fosse possibile in via preventiva, l'esistenza di vani non aperti al pubblico;
- 3) obbligo per l'esercente di indicare mediante targhe o altri idonei sistemi visivi, anche luminosi, l'esistenza di porte d'accesso a tutti i vani interni dell'esercizio e alle vie d'uscita.

La norma appena citata appare di per se estremamente chiara tanto da non dare luogo a dubbi interpretativi.

Articolo 4 “caratteristiche dei locali adibiti alla somministrazione di alimenti e bevande annessi a circoli privati”

La somministrazione in questi tipi di esercizi, non è diretta a chiunque la richieda, ma solo ed esclusivamente agli appartenenti a quella ridotta formazione sociale. Ed è proprio questa caratteristica, unitamente alla considerazione che l'attività in parola sia soprattutto complementare ai fini associativi, che ha indotto il legislatore della legge n° 287 del 1991 ad accordarle un regime particolarmente favorevole.

I circoli privati in cui si somministrano alimenti e bevande non devono avere accesso diretto da strade, piazze o altri luoghi pubblici. Ciò significa che questo criterio di sorvegliabilità, si applica ai circoli privati in termini diametralmente opposti al pubblico esercizio.

In tal senso è anche il Ministero dell'Interno, il quale con nota n° 559/C.166765.1200. A (17) 4 (3) del 4 ottobre 1994, ha chiarito che “... in nessun caso, neppure in via eccezionale, possa essere consentito che i locali adibiti alla somministrazione (annessi ai circoli privati n.d.r.) conservino un accesso diretto su luoghi pubblici mediante una sola porta d'ingresso”.

La norma, con ciò impone che, tra l'ingresso del circolo privato ed il luogo della somministrazione esista una struttura architettonica atta a separare i due locali.

Ad avviso di chi scrive, appare quindi del tutto inidonea alla soddisfazione di una simile condizione, l'installazione sulla via d'ingresso, di una porta c.d. a bussola, non concretando quest'ultima un ambiente architettonicamente autonomo, ma solo un espediente per eludere la disposizione e millantare per circolo privato un locale che, in realtà, è liberamente accessibile a chiunque.

Relativamente alla seconda parte dell'articolo, cioè al fatto che non possono essere apposte all'esterno delle strutture adibite a circolo, insegne, targhe o altre indicazioni che pubblicizzino le attività di somministrazione esercitate all'interno, è di estrema chiarezza la finalità preventiva che la norma si propone. Da un lato, infatti, evita che i circoli possano richiamare e, quindi, sottrarre clientela ai pubblici esercizi e, dall'altro, che chiunque, attirato dall'insegna vi si possa introdurre eludendo ogni possibile controllo.

Il legislatore, tuttavia, ha ritenuto che la posizione di vantaggio che caratterizza i circoli privati debba, però, essere accompagnata da una serie di cautele tese ad evitare che quell'esercizio, autorizzato appunto come circolo privato, si trasformi in pubblico, ciò sarebbe oltremodo illogico perché si concreterebbe un regime di vantaggio ingiustificato a favore di quei locali che, invece, per fatto di essere meno evidenti dei pubblici esercizi, meritano maggiore attenzione da parte delle Forze di Polizia.

Articolo 5 “Norma transitoria”

L'articolo in esame che detta norme transitorie, dev'essere coordinato con le successive disposizioni introdotte dal D.M. n° 534 del 1994. Esso stabilisce che i locali già autorizzati alla data di entrata in vigore del regolamento sulla sorvegliabilità, dovevano essere resi conformi alle nuove norme, limitatamente alle caratteristiche delle vie d'accesso (articolo 2) e sorvegliabilità interna (articolo 3) entro il 31 ottobre 1994. Inoltre, entro la medesima data anche i circoli privati o enti che siano già in possesso di autorizzazione dovevano ottemperare al divieto di apporre, all'esterno dei locali, insegne, targhe o altre indicazioni che pubblicizzino l'attività di somministrazione effettuata all'interno. Tuttavia, nonostante si possa in qualche modo affermare che il D.M. n° 534 del 1994 abbia finito per sancire una sorta di piccola sanatoria in materia di sorvegliabilità esterna di cui all'articolo 1, in ossequio alla necessità di salvaguardare i diritti e gli interessi legittimi acquisiti, con il

successivo comma 2, il legislatore ha, in qualche modo, dettato una disposizione di salvaguardia per evitare disparità di trattamento troppo marcate, sancendo, con una formulazione non troppo felice, che le comunicazioni interne (che, come già analizzato sono state, in parte, inspiegabilmente inserite nell'articolo 1 dedicato alla sorvegliabilità esterna), fra i locali adibiti a pubblico esercizio e gli altri locali aventi diversa destinazione, esistenti alla data di entrata in vigore del regolamento, debbano essere chiuse a chiave durante l'orario di apertura e deve essere impedito l'accesso a chiunque.

Conclusioni

Mentre non sussistono particolari problemi operativi per quanto riguarda i controlli da eseguirsi in via preventiva perché si determina ab origine il mancato rilascio del titolo autorizzatorio la sanzione applicabile ai pubblici esercizi ove invece si accerti successivamente la mancata rispondenza dello stato dei locali ai criteri stabiliti dal D.M. n° 564 del 1992, è contenuta nell'articolo 4 comma 1 lettera "c" della legge n° 287 del 1991 e consiste nella revoca del titolo autorizzatorio.

Tale è il provvedimento con il quale la pubblica amministrazione ritira, con efficacia non retroattiva cioè "ex nunc", l'atto amministrativo per l'accertata mancanza delle ragioni di pubblico interesse che ne legittimavano l'emanazione.

Si discute se oltre alla misura affittiva della revoca possano essere applicate le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 10, comma 2, della citata legge n° 287 del 1991.

Chi scrive è dell'avviso che tale ultima sanzione non possa essere applicata in ragione del principio di legalità proprio del nostro ordinamento, consacrato principalmente nell'articolo 25 commi 2 e 3 della Costituzione, nell'articolo 1 del codice penale ed, infine, nell'articolo 1 della legge n° 689 del 1981 la quale, infatti, recita che "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati". È ovvio, quindi, che secondo la concezione formale il principio di legalità deve essere inteso come il divieto di punire qualsiasi fatto che al momento della sua commissione non era espressamente previsto come illecito dalla legge e con sanzioni che non siano dalla legge espressamente stabilite.

Silvana Paci
Ispettore di P.M. - Rimini
Consigliere Naz.le ANVU
Fonte . INTERNET

Indicazione dei prezzi per unità di misura

1.39

Dal 9 agosto 2000 gli operatori commerciali sono obbligati a commercializzare tutti i prodotti (tranne particolari eccezioni) con l'indicazione di un doppio prezzo: quello di vendita, nonché il prezzo per unità di misura.

Detto obbligo scatta dal 1° marzo 2002 per i titolari degli esercizi di vicinato che non effettuino l'attività di vendita con modalità di libero servizio, gli operatori su aree pubbliche e i **titolari di pubblici esercizi che effettuino la vendita per asporto dei prodotti somministrati**. Tali categorie, infatti, hanno finora beneficiato di un regime transitorio di deroga.



Il decreto legislativo n.84/2000, in vigore dall'11 maggio 2000, ha dettato nuove disposizioni in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori. In particolare, il decreto, per migliorare l'informazione del consumatore ed agevolare il raffronto dei prezzi, stabilisce che i prodotti offerti dai commercianti devono recare, oltre all'indicazione del prezzo di vendita, secondo le regole determinate dall'art.14 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.114 (decreto Bersani), anche l'indicazione del prezzo per unità di misura. Per prezzo di vendita si intende il prezzo finale valido per una unità di prodotto o per una determinata quantità, comprensivo dell'IVA e di ogni altra imposta, mentre per prezzo per unità di misura si intende il prezzo finale, comprensivo dell'IVA e di ogni altra imposta, valido per una quantità di un chilogrammo, un litro, un metro, un metro quadrato, un metro cubo di prodotto o per una singola unità di quantità diversa, se generalmente ed abitualmente impiegata per la commercializzazione di prodotti specifici.

Il decreto non si applica ai prodotti forniti in occasione di una prestazione di servizi, compresa la somministrazione di alimenti e bevande.

Per i prodotti alimentari preconfezionati immersi in un liquido di governo (ad esempio mozzarelle ed altri latticini), anche se congelati o surgelati, il prezzo per unità di misura si riferisce al peso netto del prodotto sgocciolato.

Il prezzo per unità di misura non deve essere indicato quando è identico al prezzo di vendita, mentre per i prodotti commercializzati sfusi (e cioè quelli che non costituiscono oggetto di alcuna confezione preliminare e sono misurati alla presenza del consumatore) si indica esclusivamente il prezzo per unità di misura.

Sono esentati dall'indicazione del prezzo per unità di misura i prodotti per i quali tale indicazione non risulti utile in relazione alla loro natura o destinazione; il decreto individua, all'uopo, un elenco di categorie di prodotti, che potrà essere aggiornato con successivi provvedimenti del Ministero dell'industria.

Fra i prodotti esclusi figurano: i prodotti commercializzati sfusi che possono essere venduti a pezzo, o a collo, quando si tratti di più prodotti in un unico imballaggio (possono essere così vendute le merci per le quali tali modalità di vendita risultino dalla "raccolta provinciale degli usi" effettuata dalle Camere di commercio ai sensi del regio decreto n.2011/34, nonché i prodotti ortofrutticoli calibrati conformemente alle norme di qualità che li riguardano ed omogenei); i prodotti di diversa natura posti in una stessa confezione; i prodotti commercializzati nei distributori automatici; i prodotti destinati ad essere mescolati per una preparazione e contenuti in uno stesso imballaggio; i prodotti che siano esentati dall'obbligo di indicazione della quantità netta ai sensi dell'art.9 del D.Lgs.

n.109/92 (e cioè i prodotti venduti a pezzo o a collo, qualora, se contenuti in un imballaggio globale, il numero dei pezzi sia visibile dall'esterno o indicato sull'imballaggio; i prodotti dolciari la cui quantità non sia superiore a 30 g; i prodotti la cui quantità sia inferiore a 5 g o 5 ml, salvo per le spezie e le erbe aromatiche); gli alimenti precucinati o preparati o da preparare, costituiti da due o più elementi separati, contenuti in un unico imballaggio, che necessitano di lavorazione da parte del consumatore per ottenere l'alimento finito; i prodotti di fantasia (esiste una circolare ministeriale che li elenca - fra questi, ad esempio, rientrano prodotti come le uova di pasqua); i gelati monodose; i prodotti non alimentari che possono essere venduti unicamente a pezzo o a collo.

Fatti salvi i casi di esenzione, per la pubblicità, in tutte le sue forme, e sui cataloghi è obbligatoria l'indicazione del prezzo per unità di misura quando è indicato il prezzo di vendita.

L'obbligo di indicare il prezzo per unità di misura per i prodotti diversi da quelli commercializzati sfusi, come anticipato, non si applicava, fino al 1° marzo 2002, alle attività di commercio esercitate sulle aree pubbliche, all'attività di vendita per asporto effettuata negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, nonché agli esercizi di vicinato di cui al decreto Bersani (con superficie fino a 150 o 250 mq, a seconda che si trovino in Comuni con meno o più di 10.000 abitanti), qualora questi non effettuassero la vendita dei prodotti con modalità di libero servizio, ma con l'assistenza, nella scelta del prodotto, prestata al consumatore direttamente dal titolare o da personale dipendente.

Per novanta giorni dall'11 maggio 2000 (che, come si è detto in premessa, scadevano il 9 agosto 2000) era consentita, limitatamente ai prodotti già in circolazione (quelli immessi sul mercato dopo l'11 maggio dovevano essere già in regola), l'indicazione del prezzo per unità di misura su etichette, imballaggi e cataloghi predisposti in conformità alle norme previgenti.

A tal proposito è opportuno ricordare che, l'art.4 del DPR n.903/82, come sostituito dal D.Lgs. 76/92, esentava dall'indicazione del doppio prezzo i prodotti alimentari di cui al DPR n.391/80, se preconfezionati in imballaggi collettivi costituiti da due o più imballaggi preconfezionati individuali, destinati dal produttore ad essere venduti separatamente, ed i prodotti di cui all'art.4 del DPR n.871/82, raggruppati singoli pezzi che corrispondono ad uno dei valori che figurano in una gamma nominale o di capacità nominale per la quale lo stesso art.4 prevedeva l'esenzione dall'obbligo dell'indicazione del prezzo per unità di misura.

L'art.4 del D.Lgs. n.78/92, poi, esentava dall'obbligo di indicazione del prezzo per unità di misura anche le categorie di prodotti non alimentari preconfezionati in quantità prestabilite indicate negli allegati al DPR n.391/80 ed al DPR n.871/82 specificamente indicati (ad esempio, i saponi in scaglie e fiocchi in confezioni da 125 - 250 - 500 - 700 - 1.000 - 3.000 - 5.000 - 10.000 g).

La Direzione Generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori ha predisposto, in materia, una

“NOTA INFORMATIVA IN MATERIA DI DOPPIA INDICAZIONE DEL PREZZO DI VENDITA DEI PRODOTTI E DEL PREZZO PER UNITA' DI MISURA”



Da sottolineare le istruzioni, contenute nella nota ministeriale, relative all'indicazione del prezzo per unità di misura in occasione di vendite straordinarie, nonché quelle concernenti l'indicazione del prezzo per unità di misura per i prodotti non alimentari.

Fonte : Confesercenti

Alcune risposte flash ai quesiti più comuni

SOMMINISTRAZIONE ALCOLICI SU AREE PUBBLICHE

È possibile che gli esercenti su aree pubbliche somministrino alcolici?

- Con la L. 88/2009 (Legge comunitaria 2008) è stato introdotto l'espresso divieto di somministrare bevande alcoliche su spazi e aree pubbliche, anche mediante distributori automatici;
- Solamente i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, in possesso della licenza di cui all'art. 86 R.D. 773/1931 (T.U.L.P.S.), potranno somministrare alcolici anche negli spazi e nelle aree pubbliche che siano pertinenza dell'esercizio di somministrazione.

Riferimenti:

- L. 7.07.2009 n. 88;
- L. 30.03.2001 n. 125.

PUBBLICA SICUREZZA

Per l'installazione degli apparecchi di trattenimento di cui all'art. 110 t.u.l.p.s. serve una specifica autorizzazione?

- Il comma 3 dell'art. 86 T.U.L.P.S., come modificato dalla Legge Finanziaria 2006, prevede che l'installazione degli apparecchi da trattenimento presso esercizi o altre aree aperte al pubblico, è subordinata alla specifica autorizzazione di polizia di cui allo stesso art. 86.
- Solamente presso gli esercizi che ne siano già in possesso (es. esercizi di somministrazione, sale giochi), oppure già autorizzati ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S. (agenzie raccolta scommesse), l'installazione di detti apparecchi potrà avvenire liberamente, fermo restando il rispetto delle disposizioni in materia di nulla osta degli apparecchi e del limite numerico di cui ai decreti ministeriali del 2003 e del 2007.

Riferimenti:

- R.D. 18.06.1931 n. 773;
- L. 23.12.2005 n. 266 (Finanziaria 2006)
- D.M. Finanze 27.10.2003;
- D.M. 18.01.2007.

Quando è necessario esporre la tabella dei giochi proibiti?

- L'art. 110 T.U.L.P.S. prevede l'obbligo di esporre la tabella predisposta dal Questore, contenente l'elenco dei giochi dei quali è vietata la pratica, presso qualsiasi esercizio pubblico ove si svolgano dei giochi leciti.
- L'obbligo non vige esclusivamente per l'attività di gioco condotta tramite gli apparecchi di trattenimento di cui all'art. 110 commi 6 e 7, ma per l'effettuazione di qualsiasi gioco lecito, sia esso praticato con le carte o con altra modalità (es. scacchi, freccette) oppure con l'utilizzo di biliardi, flippers o simili congegni.

Riferimenti:

- R.D. 18.06.1931 n. 773.

ARTIGIANI CHE VENDONO I PROPRI PRODOTTI PER IL CONSUMO SUL POSTO***La vendita dei propri prodotti da parte degli artigiani, deve essere comunicata al Comune?***

Con la L.R. 8/2009 la Regione Lombardia ha disciplinato l'attività di cessione diretta al pubblico degli alimenti prodotti dagli artigiani, finalizzata al consumo immediato degli stessi nei locali di produzione o in locali a questi attigui.

Tra gli obblighi imposti dalla disciplina regionale c'è anche quello di comunicare al Comune l'inizio dell'attività di vendita per il consumo sul posto, sanzionata in via amministrativa dalla stessa L.R. 8/2009.

Anche gli artigiani che già effettuino tale tipo di vendita alla data di entrata in vigore della L.R. 8/2009 devono presentare la comunicazione al Comune entro il 31.12.2009.

Riferimenti:

- L. R. 30.04.2009 n. 8.

E' possibile per l'artigiano posizionare alcuni tavolini all'interno del proprio locale? La L.R. 8/2009 consente la cessione di prodotti alimentari da parte degli artigiani finalizzata al consumo immediato sul posto, mediante l'impiego delle attrezzature e dell'arredo dell'azienda di produzione (es. bancone, ripiani).

Il posizionamento di tavolini, verosimilmente non impiegati nell'attività di produzione, risulta pertanto non ammissibile dalla disciplina regionale, finendo per trasformare l'attività artigianale in attività di somministrazione.

Riferimenti:

- L. R. 30.04.2009 n. 8.

Le aree esterne al locale possono essere utilizzate per la vendita dei propri prodotti per il consumo sul posto?

1.43

La L.R. 8/2009 espressamente vieta l'utilizzo di aree esterne ai locali di produzione per il consumo immediato dei prodotti alimentari artigianali, senza distinguere tra aree e spazi esterni privati e pubblici.

Pertanto l'area esterna al locale, anche se di proprietà privata, non può essere adibita al consumo dei prodotti da parte degli avventori.

Riferimenti:

- L. R. 30.04.2009 n. 8.

1.44