LINEE GUIDA PER LA DETERMINAZIONE DA PARTE DEI COMUNI DEI PARAMETRI E DEI CRITERI DI PROGRAMMAZIONE PER IL RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI PER L'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE AI SENSI DEGLI ARTICOLI 33 E 8, COMMA 6 DELLA LEGGE REGIONALE 21/9/2007 N. 29.

PREMESSA

Il Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223 ("c.d. decreto Bersani") convertito nella legge n° 248 del 4 agosto 2006, prevede, all'art. 3 "Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale", che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e quelle di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte, ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza, libera circolazione delle merci e dei servizi, senza tener conto dei limiti e delle prescrizioni ivi indicati ed in particolar modo di:

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.

La medesima norma prevede altresì che le regioni e gli enti locali adeguino le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni del testo normativo nazionale.

La Regione Veneto, con Legge 21 settembre 2007, n. 29 ha pertanto disciplinato l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, individuando come finalità della legge stessa:

a) lo sviluppo e l'innovazione del settore in armonia con le altre attività economiche, in particolare con quelle del settore turismo;

b) la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori e dei dipendenti;

c) la tutela del consumatore in relazione ai prezzi e alla qualità del servizio;

d) la salvaguardia e la riqualificazione della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande nelle zone di montagna e rurali, nelle aree di interesse archeologico, storico, architettonico, artistico ed ambientale e nei centri urbani minori.

Nell'ambito del nuovo quadro normativo venutosi a delineare dopo l'emanazione, a livello nazionale, della L. 248/2006 e, a livello regionale, della L. R. n. 29/2007 si evince un rinnovato concetto del servizio di somministrazione di alimenti e bevande che, superando l'originaria impostazione della pianificazione numerica, si apre a nuovi obiettivi di "utilità sociale" da rendere al consumatore e, in generale, all'intero sistema dell'economia urbana. Non si può non riconoscere, infatti, il ruolo che la rete di somministrazione di alimenti e bevande ricopre nel mantenimento della vitalità di un organismo urbano e, allo stesso tempo, nella sua funzione di aggregazione e socialità per i consumatori, i quali rappresentano i principali fruitori del servizio. Allo stesso tempo, le scelte effettuate a livello locale circa la localizzazione dei pubblici esercizi possono determinare modificazioni strutturali nell'utilizzo dei luoghi della città, e generare impatti ambientali positivi o negativi a seconda della distribuzione e dei livelli di addensamento o di rarefazione degli esercizi a scala urbana e in relazione al diverso grado di residenzialità delle singole porzioni del territorio.

Una programmazione del settore che non tenga conto di adeguati elementi di valutazione circa le caratteristiche sociali, fisiche e funzionali del territorio, rischia di generare conflitti d'interesse con implicazioni che possono incidere sul generale parametro della qualità della vita, vanificando l'importante funzione relazionale e aggregativa che i pubblici esercizi sono chiamati a svolgere, nel rispetto dei principi di tutela e rispetto del vivere civile. Viceversa, una non sufficiente dotazione di esercizi di somministrazione in aree del territorio scarsamente servite può indurre ad una percezione di marginalità urbana, che non risponde ai requisiti di "salvaguardia e riqualificazione della rete" assunti dal disposto normativo regionale.

Si pone, in tal modo, un problema di sostenibilità e di equità a carico del contesto urbano e delle decisioni che l'ente locale è chiamato ad assumere in relazione allo sviluppo della rete di somministrazione, che deve essere affrontato e tradotto in regole programmatorie tese al mantenimento di condizioni accettabili di vivibilità. La promozione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e l'elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, inteso anche quale ambiente di vita, figurano infatti nel trattato di Amsterdam tra gli obiettivi e i compiti dell'Unione Europea.

L'individuazione degli obiettivi della programmazione degli esercizi di somministrazione non può quindi prescindere dalla verifica delle scelte complessive di governo del territorio definite da ciascuna Amministrazione comunale, le cui politiche non possono che essere improntate al soddisfacimento degli interessi dell'intera collettività, finalità che il nostro ordinamento giuridico affida all' istituzione pubblica secondo il principio di sussidiarietà. Tra questi in particolare vanno tenuti in considerazione gli interessi collettivi tesi al rispetto di[1]:

- tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sicurezza stradale (Cost. 41; Trattato UE art. 52);
- tutela della salute: controllo dell'inquinamento acustico e ambientale, prevenzione dell'alcolismo e tutela dell'integrità psichica della persona (Cost. 32; Trattato UE artt. 36, 52, 168, 191);
- tutela dei consumatori e degli utenti, nel duplice aspetto della garanzia del servizio/qualità e di tutela della concorrenza (Cost. 41; Trattato UE art. 169);
- conservazione e salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (Cost. 9, Trattato UE art. 36 e 167);
- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e dell'ambiente urbano e rurale (Cost. 9; Trattato UE art.191).

Conseguentemente, per dare attuazione alle disposizioni dell'art. 33, co. 1, della LR 29/2007, che ha stabilito che le Amministrazioni comunali si dotino di criteri e parametri per la programmazione del servizio di somministrazione finalizzati alla tutela di interessi generali secondo appositi criteri emanati dalla Giunta regionale, si propongono le seguenti linee guida quale supporto metodologico all'elaborazione delle programmazioni comunali nella materia.

Pertanto, scopo del presente provvedimento è di fornire agli Enti Locali indirizzi metodologici per individuare coerenti criteri volti a realizzare una programmazione degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande che rappresenti il punto di equilibrio tra apertura del mercato alla concorrenza, livelli di servizio adeguati al territorio e alla popolazione e

[1] **Dir. 12-12-2006 n. 2006/123/CE** - Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno. Pubblicata nella G.U.U.E. 27 dicembre 2006, n. L 376 "la nozione di «motivi imperativi di interesse generale» cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria".

sostenibilità sociale e ambientale, attraverso un articolato sistema di indicatori che rappresenta il minimo comune denominatore che gli enti locali stessi devono assumere nelle loro elaborazioni.

IL GOVERNO DELLA LIBERALIZZAZIONE

A) LA METODOLOGIA

Le realtà urbane si configurano come organismi complessi, all'interno dei quali le diverse funzioni (produttive, residenziali, formative, pubbliche, sportive, ricreative ecc.) sono fortemente interrelate tra loro, tanto da rendere necessario un approccio metodologico che risponda ad una logica di "sistema", tale da valutare, cioè, le ricadute che ciascuna politica di settore assume rispetto al funzionamento dell'intero organismo urbano.

Nel merito della definizione degli obiettivi e dei criteri necessari ad una corretta programmazione della rete di somministrazione, adottare un approccio di sistema permette di meglio cogliere, specie nella loro dimensione spaziale, gli impatti più significativi generati dalle scelte di localizzazione e di valutarne la congruità rispetto a predefiniti parametri di sostenibilità sociale ed ambientale.

In tale contesto, la nozione di "sostenibilità" abbraccia una molteplicità di interessi che, come più avanti verrà specificato, tenta di coniugare le esigenze dell'economia urbana con la salvaguardia del patrimonio storico-culturale, con la tutela della salute e, più in generale, con l'insieme dei comportamenti sociali.

Procedere in tal senso significa quindi superare un'ottica di settore, e proporre un percorso integrato che, a partire dalla conoscenza delle caratteristiche demografiche, fisiche, ambientali, storico-culturali e funzionali del territorio, pervenga ad una programmazione del servizio di somministrazione che tenga conto delle specificità di ciascuna realtà comunale, al fine di armonizzare le esigenze della concorrenza, dei livelli di servizio adeguati al territorio e alla popolazione e della sostenibilità sociale e ambientale.

Per rispondere a tali finalità, diventa pertanto inevitabile rapportarsi ad altri strumenti di programmazione e pianificazione di cui dispone ciascuna Amministrazione comunale, ed in particolare agli strumenti che concorrono nel governo del territorio. Il percorso metodologico proposto per la programmazione della rete dei pubblici esercizi, articolato per fasi, trova infatti nelle fasi preliminari di analisi e conoscenza del territorio, alcuni elementi comuni ad altri strumenti di programmazione comunale, ai quali fare riferimento per eventuali fasi conoscitive già disponibili, e/o rispetto ai quali effettuare verifiche congiunte ai fini della congruità delle fasi analitiche e propositive.

Il metodo suggerito si basa sull'analisi dello stato attuale e tendenziale dei caratteri relativi a **popolazione**, **territorio** ed **economia** dell'area interessata, mediante l'uso di apposita matrice di programmazione, che riassume i risultati delle analisi conoscitive della realtà comunale, attraverso un sistema di indicatori articolato nelle seguenti tre tipologie:

- accessibilità;
- concorrenza;
- sostenibilità.

B) FASI DELLA METODOLOGIA

La metodologia si sviluppa in cinque distinte fasi, attraverso le quali l'Amministrazione comunale, partendo dalla conoscenza della specificità territoriale, sociale ed economica del proprio del proprio ambito di riferimento, definisce i propri obiettivi di programmazione, ne misura e valuta ex ante gli impatti, per giungere infine a monitorare e verificare ex post l'efficacia delle proprie regole di programmazione, al fine di riavviare il ciclo triennale di programmazione previsto dalla LR n. 29/2007.

Tali fasi sono così individuate:

1. Conoscenza delle caratteristiche territoriali e ambientali, demografiche e socio-economiche del comune.

~~1.~~2. Definizione degli obiettivi della programmazione degli esercizi di somministrazione e verifica di congruenza per l'integrazione con gli altri strumenti di pianificazione comunale;

~~1.~~3. Individuazione delle zone ai sensi dell'art. 8 della LR n. 29/2007 e delle eventuali criticità;

~~1.~~4. Applicazione degli indicatori e sviluppo della matrice di programmazione;

~~1.~~5. Monitoraggio e valutazione ex post dell'efficacia della programmazione.

FASE 1

Conoscenza delle caratteristiche demografiche, territoriali, ambientali e socio-economiche del Comune

Scopo della prima fase è l'acquisizione delle informazioni indispensabili alla conoscenza dello stato attuale e dei processi evolutivi del territorio dal punto di vista territoriale e ambientale, demografico e socio-economico.

Il quadro analitico di riferimento trova quindi il suo iniziale momento di definizione nell'ambito degli ordinari strumenti di programmazione dell'Ente (Relazione previsionale e programmatica, PRG, PAT, PI, Programma triennale delle opere pubbliche, altra programmazione settoriale), dai quali è possibile dedurre ogni utile conoscenza sullo stato attuale e tendenziale delle caratteristiche generali del territorio, della popolazione e dell'economia locale utili alla programmazione di cui trattasi.

Al riguardo, rilevano:

- L'analisi demografica, tesa a definire le caratteristiche della domanda stabile rispetto a parametri quali, ad esempio età della popolazione, composizione dei nuclei familiari, altri indicatori demografici;
- La stima della popolazione fluttuante, finalizzata a valutare l'entità della domanda aggiuntiva (o potenziale) derivante da segmenti di popolazione diversi dalla residente. La popolazione fluttuante deve considerare sia i movimenti sistematici che avvengono sul territorio (per studi e lavoro), sia i movimenti occasionali che possono concorrere nel fabbisogno di servizio;
- la ripartizione del territorio comunale in zone territoriali omogenee di cui al DM 1444/1968 sotto il profilo funzionale che può essere ulteriormente specificata con riferimento ad altri criteri più confacenti alle esigenze locali di governo del territorio (es. aree centrali, frazioni, nuclei urbani ecc.);
- l'analisi dell'attuale dislocazione delle attività produttive, commerciali, direzionali ecc.;
- la mappatura dell'attuale dislocazione degli esercizi e delle attività di somministrazione nelle varie forme di erogazione;
- l'analisi delle connesse interdipendenze spaziali in termini di flussi di mobilità e di domanda di accessibilità urbana;
- le analisi relative al piano di classificazione acustica, al piano del traffico, alla qualità dell'aria ecc..

Ulteriori approfondimenti consentiranno di puntualizzare situazioni specifiche di ciascuna amministrazione comunale, soprattutto in termini di possibili criticità ambientali e sociali.

In sintesi, l'analisi di contesto testé delineata consente di esplicitare gli obiettivi di sviluppo socio-economico e di sostenibilità ambientale predefiniti per il territorio comunale e, in tal senso, costituisce la base conoscitiva strategica per procedere coerentemente nella valutazione delle scelte di localizzazione e del livello qualitativo del servizio di somministrazione, attuale e prospettico, da rendere al consumatore tenendo anche conto dei flussi turistici e delle caratteristiche urbanistiche e di accessibilità nonché delle vocazioni delle diverse parti del territorio.

Conseguentemente ciascuna Amministrazione comunale, in relazione alla propria complessità territoriale, economica e sociale, dovrà definire, tra i profili di analisi sopra elencati, quelli indispensabili alla valutazione della propria realtà in funzione della programmazione degli esercizi di somministrazione.

Per quanto riguarda la costruzione del quadro di analisi idoneo a sviluppare la suddetta programmazione, potranno anche essere utilizzate, per i comuni già dotati di piano di Assetto del Territorio o in fase di redazione dello stesso, alcune delle matrici di dati di cui alla DGR n. 3178/2004 lett. F) e succ. modifiche ed integrazioni. Le basi informative del quadro conoscitivo[2] di cui all'art. 10 della L. R. 11/2004, infatti, sono parte del sistema informativo comunale, provinciale, regionale e dei soggetti pubblici e privati, ivi compresi i soggetti gestori di impianti di distribuzione di energia, che svolgono funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente.

[2] DGR n. 3178/2004 "Per "Quadro Conoscitivo" del PRC s'intende il complesso delle informazioni necessarie che consentono una organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce il riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti di piano per la valutazione di sostenibilità. E' pertanto necessario individuare contestualmente il grado di vulnerabilità e le condizioni di fragilità ambientale, nonché gli elementi di criticità delle "risorse del territorio", a fine di poter effettuare la "valutazione di sostenibilità" sia nei confronti dei valori naturali, ambientali, paesaggistici, dei documenti della memoria e della cultura, ma anche nei riguardi degli insediamenti residenziali e produttivi, delle città, dei sistemi infrastrutturali e tecnologici. Si potrà concorrere in tal modo, oltre che alla tutela dell'integrità fisica e culturale del territorio, anche alla salvaguardia degli investimenti e della funzionalità di servizi e infrastrutture, di insediamenti produttivi ed attività. Creare inoltre i presupposti per il miglioramento dello stato dell'ambiente naturale e costruito, della qualità degli insediamenti e delle relazioni."
Le matrici di dati sono disponibili presso la Direzione regionale Urbanistica.

FASE 2

Definizione degli obiettivi della programmazione degli esercizi di somministrazione e verifica di congruenza per l'integrazione con gli altri strumenti di pianificazione comunale

La seconda fase consiste nell'individuazione degli obiettivi di settore e relativi indicatori, congruenti non solo con le scelte strategiche generali che l'Amministrazione comunale intende perseguire, ma altresì con gli obiettivi degli altri strumenti di programmazione.

La definizione degli obiettivi

La politica di programmazione degli esercizi di somministrazione deve rispondere agli obiettivi fondamentali espressi dalla legge regionale n. 29/07: migliorare il livello di servizio al consumatore e stimolare la concorrenza tra le imprese, nell'ambito di un quadro di riferimento basato sui principi della sostenibilità sociale e ambientale.

La ricognizione della dotazione attuale degli esercizi di somministrazione e la loro dislocazione spaziale, l'analisi delle caratteristiche funzionali del territorio e dell'entità della domanda attuale e potenziale, costituiscono i riferimenti fondamentali per lo svolgimento delle valutazioni della fase 2 circa la rispondenza della rete rispetto al fabbisogno, e quindi rispetto agli obiettivi che ciascuna Amministrazione comunale intende perseguire in termini di: riqualificazione, innovazione o potenziamento del settore nelle diverse zone del territorio, tenendo conto delle caratteristiche economiche delle stesse, nonché delle iniziative in atto soprattutto per quanto riguarda il comparto commerciale e ricettivo.

La definizione degli obiettivi, come già sottolineato, non può prescindere dalla prioritaria cura degli interessi dell'intera collettività: ordine pubblico, pubblica sicurezza e sicurezza stradale, tutela della salute, tutela dei consumatori e degli utenti, conservazione e salvaguardia dei beni culturali, tutela dell'ambiente.

La definizione degli indicatori

Gli indicatori rappresentano la traduzione operativa degli obiettivi, finalizzata a porre su un piano di massima oggettività possibile il monitoraggio e le valutazioni di efficacia dei parametri e dei criteri di programmazione.

La validità di un indicatore dipende dal grado di pertinenza che esso presenta rispetto al fenomeno che intende misurare. Inoltre, considerato che gli impatti non si esauriscono all'interno delle singole aree, ma si riverberano nell'itero contesto urbano, attraverso i

cambiamenti nel sistema delle interrelazioni, può essere necessario disporre di un sistema di indicatori articolato in modo tale da evidenziare ulteriori effetti indotti negli ambiti di riferimento.

Oltre a questa prima valutazione, i dati raccolti in fase di analisi consentiranno ai Comuni di elaborare altri indicatori, ciascuno specifico di un particolare aspetto oggetto di tutela da parte dell'Amministrazione.

FASE 3

Individuazione delle zone ai sensi dell'art. 8 della LR n. 29/2007 e delle eventuali criticità.

A) Individuazione delle zone

La LR n. 29/2007, al fine di assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore, tenendo anche conto dei flussi turistici e delle caratteristiche urbanistiche e di accessibilità, nonché delle vocazioni delle diverse parti del territorio, consente alle amministrazioni comunali una programmazione dell'insediamento di nuovi esercizi sulla base di una suddivisione del territorio comunale in più zone.

Occorre precisare la rilevanza della suddivisione in zone del territorio comunale ai fini della presente metodologia.

L'ampiezza e la perimetrazione delle zone devono essere individuate sulla base di diversi profili di analisi:

- urbanistica ed ambientale
- demografica
- economica

Obiettivo quindi della terza fase è, sulla base dei dati sistematizzati nelle fasi precedenti, la suddivisione del territorio in zone e la costruzione del profilo di ciascuna.

Profilo urbanistico ed ambientale.

Obiettivo dell'analisi sotto tale profilo è l'individuazione di quelle caratteristiche del territorio comunale che consentono di definire ambiti omogenei per vocazioni urbanistiche e peculiarità dal punto di vista ambientale.

A tal fine quindi dovranno essere considerati:

- la vocazione urbanistica delle aree e la disciplina desunta dagli strumenti urbanistici comunali (PRG, PAT, PI, PUA);
- la suddivisione dell'abitato in frazioni, borghi, contrade, quartieri. Tale suddivisione non necessariamente vincola alla perimetrazione delle zone, che possono intrattenere relazioni di scambio per quanto riguarda il servizio di somministrazione di alimenti e bevande;
- l'ultimazione, nel triennio di programmazione degli esercizi, di opere infrastrutturali nonché delle opere derivanti da Piani Urbanistici Attuativi che possono incidere in modo significativo sull'assetto insediativo della zona che va ad essere delineata;

- l'esistenza di barriere fisiche, intendendo come tali tutte quelle caratteristiche morfologiche ed infrastrutturali del territorio che incidono sulla mobilità della popolazione e quindi sull'accessibilità al servizio, quali fiumi, torrenti, rilievi collinari e montuosi, aree portuali, linee ferroviarie, strade di grande comunicazione, autostrade, mura di cinta di borghi antichi ecc.;
- i vincoli di natura ambientale, architettonica, archeologica derivanti dalla legge o dagli strumenti di pianificazione urbanistica, territoriale, ambientale, acustica e del traffico quali ad es. SIC, ZPS, vincoli ex D. lgs. N. 42/2004 e succ. mod. ed integrazioni, piani ambientali dei parchi, piani degli arenili ecc.;
- la presenza di immobili/aree/edifici non idonei, in quanto di particolare interesse ambientale, storico ed artistico, ecc. nonché quelli tipizzati da consolidate tradizioni locali nei quali l'attività di somministrazione di alimenti e bevande può essere esclusa o sottoposta a limitazioni per incompatibilità con la natura degli immobili stessi;
- ulteriori specifiche caratterizzazioni dell'ambito territoriale di riferimento.

Profilo demografico

Obiettivo dell'analisi sotto tale profilo è l'individuazione delle caratteristiche della popolazione residente e della popolazione fluttuante che insiste sul territorio comunale, quale destinatario del servizio di somministrazione di alimenti e bevande.

A tal fine quindi dovranno essere considerate la consistenza e la concentrazione di:

- popolazione residente. Potrà essere valutata anche la suddivisione per età, sesso, occupazione, numero e dimensione delle famiglie, ecc.;
- popolazione fluttuante. E' quella derivante dalle attività ricettive, turistiche e produttive (artigianale, industriale, commerciale, direzionale), dalle istituzioni (ospedali, distretti socio-sanitari, case di riposo, enti pubblici e privati, centri di formazione, scuole ecc.), e dai fenomeni di mobilità (flussi da mezzi in transito e flussi derivanti da poli infrastrutturali di trasporto, quali porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, caselli autostradali, ecc.).

Profilo economico

Obiettivo dell'analisi sotto tale profilo è l'individuazione e la caratterizzazione degli insediamenti produttivi presenti sul territorio, allo scopo di capire le dinamiche economiche del territorio stesso, ossia se si è in presenza di situazioni di regressione, piuttosto che di situazioni in trasformazione e/o sviluppo.

A tal fine dovranno essere considerate la consistenza e la concentrazione di:

- attività di somministrazione di alimenti e bevande;

- altre attività di somministrazione comunque autorizzate (circoli privati ai sensi dell'art. 2, comma 3, della LR n. 29/2007, agriturismi, formule di somministrazione non assistita, ecc.);
- attività artigianali del settore alimentare;
- attività commerciali (vicinati, medie e grandi strutture di vendita);
- attività turistico-ricettive (alberghiere ed extra-alberghiere);
- attività industriali;
- attività artigianali;
- attività di servizio alla popolazione (ad esempio ospedali, distretti socio-sanitari, case di riposo, enti pubblici e privati, centri di formazione, scuole, ecc.).

Possono inoltre essere individuati specifici poli di attrazione, intesi quali particolari aree o edifici che fungono da rilevanti attrattori di flussi di popolazione fluttuante, capaci di generare una domanda aggiuntiva rilevante rispetto al contesto locale, concentrata in alcuni periodi e non costante nel corso dell'anno.
A titolo esemplificativo si possono considerare poli di attrazione impianti di interesse pubblico a carattere sportivo, poli fieristici, teatri, ecc.

In relazione alla natura del polo di attrazione, la popolazione fluttuante da esso generata può essere attribuita alla zona in cui il polo ricade o ripartita in percentuale nelle zone interessate direttamente o indirettamente dall'attività del polo.

Nella ripartizione del territorio comunale in zone, possono inoltre residuare porzioni di territorio (zone residuali) che non sono assimilabili, per le caratteristiche urbanistiche, economiche e demografiche, alle zone adiacenti così identificate.

B) Individuazione delle eventuali criticità

Il profilo di zona, risultante dal coordinamento dei documenti della programmazione locale e degli ulteriori elementi conoscitivi nei termini indicati dai suddetti criteri, rappresenta quindi quella sintesi informativa sufficiente per individuare:

- "*le aree di particolare interesse storico ed artistico, incluse quelle di particolare interesse archeologico ed architettonico, nonché le aree di particolare interesse ambientale e quelle tipizzate da consolidate tradizioni locali*" che potrebbero subire impatti negativi a seguito di localizzazioni di esercizi di somministrazione non opportunamente disciplinate. Per queste fattispecie possono tendenzialmente imporsi regole di sostenibilità propense alla conservazione dell'attuale patrimonio ambientale mediante limitazioni e vincoli;

- le aree/zone esposte, sotto vari punti di vista, ad esempio ai fenomeni di inquinamento acustico e/o atmosferico, di ordine sociale, di pubblica sicurezza e, quindi, di salute pubblica. Per tali aree, il governo del territorio può richiedere regole di sostenibilità meno rigide rispetto alla precedente categoria;
- le zone/aree per le quali non sussistono speciali criticità sotto il profilo della sostenibilità ambientale e nelle quali la localizzazione di esercizi configura un elemento di valorizzazione dell'area stessa senza richiedere particolari interventi di mitigazione degli impatti negativi, per le quali l'insediamento o il trasferimento di esercizi è comunque soggetto alla compatibilità urbanistica ed edilizia. Rientrano in questa categoria anche le eventuali zone residuali.

Tutte le informazioni raccolte saranno sintetizzate, per ogni singola zona, in schede descrittive dei profili di zona, nelle quali dovranno essere riportate anche le più probabili interazioni tra le zone e le eventuali necessarie misure di coordinamento.

Al fine di disporre di una valutazione che possa tener conto dei molteplici interessi in gioco, la procedura per la programmazione comunale prevede in questa fase il coinvolgimento, ai sensi dell'art. 34, co. 1, della LR 29/2007, delle "*rappresentanze locali delle organizzazioni del commercio, turismo e servizi e delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello regionale*".

Per la rappresentazione cartografica si consiglia di utilizzare la carta tecnica regionale nel formato SHAPE o DXF, in scala 1:10.000 o 1:5.000, a meno che particolari situazioni non richiedano un maggior dettaglio.

Fase 4

Applicazione degli indicatori e sviluppo della matrice di programmazione.

A) Presupposti e definizioni

La definizione degli obiettivi di piano consente di contestualizzare i dati di cui alla Fase 1 rispetto alle zone individuate con la Fase 3. E proprio l'analisi che incrocia le valutazioni sul sistema competitivo e sull'accessibilità al servizio con quelle sulla sostenibilità ambientale, costituisce il quadro di riferimento per l'azione di programmazione sul territorio.

Completata la costruzione del quadro conoscitivo del territorio comunale e definite le zone, l'obiettivo è di arrivare alla definizione di una matrice di programmazione applicando per ogni zona i dati raccolti.

Tutto ciò trova traduzione operativa mediante l'utilizzo degli indicatori di concorrenza, accessibilità, sostenibilità, capaci di dare la misura del grado di concorrenzialità del mercato, del livello di servizio e della sostenibilità sociale e ambientale. Combinando i risultati delle analisi degli indicatori si ottiene la matrice di programmazione che costituirà il riferimento per il governo del processo di sviluppo delle attività di somministrazione di alimenti e bevande nel territorio.

Per poter procedere all'analisi degli indicatori è necessario definire preliminarmente i concetti di popolazione totale e degli esercizi equivalenti al servizio della stessa.

Popolazione totale

La **popolazione totale** è costituita della popolazione residente e della popolazione fluttuante totale. In quest'ultima confluiscono i dati relativi ai flussi turistici, ai lavoratori impiegati in strutture pubbliche e private, alla popolazione "da traffico" e da "polo di attrazione":

- **popolazione fluttuante generata da flussi turistici e da attività lavorative** è popolazione non residente, ma che si reca e si trattiene nel territorio comunale per periodi significativi pari almeno ad una giornata lavorativa;
- **popolazione fluttuante da "polo di attrazione**" s'intendono le presenze al momento di carico massimo previsto nel "polo" (periodo di picco). Tale popolazione può essere attribuita alla zona in cui è situato il polo stesso ovvero ripartita opportunamente nelle zone direttamente o indirettamente interessate dall'attività del polo;
- **popolazione fluttuante "da traffico**", determinata per le strade di grande scorrimento, rappresenta il numero di persone che, trovandosi a transitare sul territorio comunale, si fermeranno per brevi soste strettamente necessarie per usufruire del servizio di

somministrazione. La popolazione fluttuante "da traffico" può essere determinata come prodotto del numero di veicoli in transito per un coefficiente di utilizzo del veicolo per una percentuale che ciascun comune dovrà stimare sulla base della tipologia di traffico, delle caratteristiche della strada di scorrimento, nonché delle specificità territoriali ed economiche del comune[3].

Le stime di questi diversi flussi dovranno essere oggetto di valutazioni separate al fine del calcolo della popolazione totale.

Esercizi equivalenti

Gli esercizi di somministrazione collocati in prossimità dei confini comunali sono, più degli altri, a servizio non solo della popolazione residente e fluttuante del comune, ma anche di quelle dei territori limitrofi (extracomunali)

L'analisi deve quindi considerare l'influenza subita dal territorio, e nello specifico dalle singole zone, da parte dei territori limitrofi (extracomunali).

A tal fine si rende opportuno calcolare gli esercizi equivalenti. Essi sono determinabili attraverso l'utilizzo di un coefficiente percentuale (indicatore di attrazione) finalizzato a depurare il numero degli esercizi presenti nella zona dalla *quota teorica* di esercizi che può essere ritenuta a servizio delle aree extracomunali.

Spetta quindi al Comune valutare la rilevanza del fenomeno e, conseguentemente, la necessità dell'utilizzo dell'indicatore.

Vedi tabelle esemplificative relative a popolazione totale, popolazione fluttuante "da traffico", popolazione fluttuante da "polo di attrazione" e applicazione "indicatore di attrazione", in allegato.

[3] A puro titolo esemplificativo, in un comune di pianura, di cintura urbana, caratterizzato dall'attraversamento longitudinale e trasversale di una statale e di una provinciale di collegamento tra centri urbani di oltre 30.000 abitanti, dalla presenza di importanti zone produttive e commerciali, il coefficiente di utilizzo del veicolo può essere stimato in 1,3 persone/veicolo e la probabilità di una fermata per ogni chilometro percorso da un mezzo in transito può essere dello 0,1% (uno per mille). Moltiplicando quindi il numero dei mezzi per 1,3 persone e per 0,1% è possibile stimare il numero delle potenziali persone che si fermano nel territorio comunale. Tale dato sarà poi da imputare alla singola zona in funzione del carico veicolare gravante sulla stessa, ovvero dovrà essere ripartito sulle zone interessate o attraversate dalle strade.

B) Modalità di applicazione degli indicatori

La concorrenza

La concorrenza è misurabile dal rapporto tra la popolazione totale e il numero di esercizi all'interno di ogni singola zona. Qualora il Comune intenda applicare l'indicatore di attrazione, la popolazione totale deve essere rapportata al numero di esercizi equivalenti.

Il valore di riferimento per valutare la concorrenza è dato dalla media aritmetica dei rapporti tra la popolazione totale e il numero degli esercizi presenti su tutto il territorio comunale. Con tale valore soglia si dovranno confrontare i valori delle singole zone. Per ragioni di rappresentatività il valore medio viene ampliato di un intorno pari a ± 20%.

Al di fuori di detto intervallo si verificano due condizioni così descritte:
<- 20%: concorrenza **alta** (ciò significa che ci sono molti esercizi in rapporto alla popolazione totale avendo come riferimento il valore medio); in tale ipotesi potrebbe concludere che il livello della concorrenza è ampiamente garantito;
> +20%: concorrenza **bassa** (ciò significa che ci sono pochi esercizi in rapporto alla popolazione equivalente avendo come riferimento il valore medio); in tale ipotesi potrebbe concludere che il livello della concorrenza andrebbe rafforzato.
Tale valutazione deve essere effettuata per ogni singola zona ed i risultati riportati in una tabella di sintesi che riassume le tre condizioni: **alta, media, bassa**.

Gli indicatori di competitività comunale e di zona possono essere confrontati con un ulteriore valore di riferimento quale la media regionale, la media provinciale, ecc. In questo modo l'intervallo compreso all'interno del valore ± 20% può essere diverso da quello individuato utilizzando i soli valori relativi al comune.

Vedi tabelle esemplificative indicatore di "concorrenza" in allegato.

L'accessibilità

L' accessibilità misura il grado di dispersione degli esercizi sul territorio rispetto a quella della popolazione: tanto maggiore è il valore dell'accessibilità, tanto più è possibile per gli utenti/clienti accedere agli esercizi di somministrazione.

Per poter valutare l'accessibilità di ogni singola zona, si deve analizzare la distribuzione spaziale degli esercizi nell'ambito della zona stessa. Poiché, di norma, le zone in cui si suddivide il territorio comunale sono rappresentate da figure geometriche estremamente irregolari, si è scelto di approssimare ogni zona con una figura geometrica regolare (circonferenza equivalente).

Per **circonferenza equivalente** s'intende la figura geometrica regolare (cerchio o ellisse) che maggiormente si sovrappone alla zona e la cui superficie è equivalente a quella della zona. Nel caso in cui tale figura sia rappresentata da un'ellisse, è importante che il rapporto tra l'asse maggiore e l'asse minore non superi il valore di 3. Nel caso di valori maggiori, si consiglia di valutare l'opportunità di suddividere la zona in due o più distinte nuove zone.

Per effettuare l'analisi è necessario individuare il baricentro geometrico della zona (centroide di zona) e il baricentro degli esercizi di somministrazione (centroide degli esercizi), per procedere poi a determinare i seguenti valori:

a. distanza tra il centroide di zona e il centroide degli esercizi;
b. media delle distanze tra i singoli esercizi ed il centroide degli stessi;
c. raggio della circonferenza equivalente. Nel caso in cui la circonferenza equivalente sia rappresentata da un'ellisse, il raggio sarà determinato come media dei due assi.

<u>Calcolo della distanza tra il centroide di zona e il centroide degli esercizi</u>

Per ogni zona si prende a riferimento l'intervallo compreso tra il 25% e il 50% del raggio della circonferenza equivalente (accessibilità **media**). Questo valore viene confrontato con la distanza tra i centroidi di zona e degli esercizi.

Un valore inferiore al 25% significa che il baricentro degli esercizi tende a coincidere con il baricentro di zona: la distribuzione degli esercizi nel territorio è omogenea (accessibilità **alta**); un valore compreso tra il 25% ed il 50% è indice di accessibilità **media**, mentre un valore superiore al 50%, significando una maggiore distanza tra i due baricentri, implica che gli esercizi sono maggiormente concentrati in un'area rispetto al totale della zona (accessibilità **bassa**).

Calcolo della media delle distanze tra i singoli esercizi ed il centroide degli stessi

Per ogni zona si prende a riferimento l'intervallo compreso tra meno 20% e più 20% della metà del raggio della circonferenza equivalente. Questo valore viene confrontato con la media delle distanza dei singoli esercizi dal proprio centroide.

Quando il valore medio delle distanze è compreso all'interno dell'intervallo ± 20% rispetto alla metà del raggio, si ha una situazione di accessibilità **alta**. Infatti gli esercizi sono distribuiti in un anello ideale posizionato ad eguale distanza tra il baricentro della zona e la sua periferia. Al di fuori di questo intervallo l'accessibilità è sempre bassa.

Vedi tabelle esemplificative 1 e 2 indicatore di "accessibilità", in allegato

Elaborazione della tabella di sintesi

La tabella di sintesi nasce dal confronto delle due precedenti tabelle 1 e 2, secondo il seguente schema.

Tabella di sintesi indicatore di accessibilità

TABELLA 1	TABELLA 2	SINTESI FINALE
Alta	Alta	Alta
Media	Alta	Alta
Bassa	Alta	Media
Alta	Bassa	Media
Media	Bassa	Media
Bassa	Bassa	Bassa

La sostenibilità sociale e ambientale

Ogni procedimento di programmazione deve preliminarmente valutare il grado di SOSTENIBILITA' delle azioni previste rispetto al territorio, all'ambiente, al tessuto sociale ed economico. La sostenibilità, definibile come la capacità di una determinata zona di "assorbire" gli impatti indotti dalla presenza di esercizi di somministrazione, può essere misurata attraverso numerosi indicatori correlati agli specifici interessi pubblici oggetto di tutela da parte dell'amministrazione.

Le informazioni raccolte avranno lo scopo di consentire una mappatura del livello di sostenibilità sociale e ambientale del territorio.

In prima approssimazione si può procedere considerando indicatori in grado di rilevare il tasso di concentrazione/dispersione degli esercizi in rapporto all'estensione della zona. Dal rapporto tra il numero totale degli esercizi e la superficie complessiva del territorio comunale, con esclusione delle eventuali zone residuali, si ricava un valore di riferimento, che può rappresentare un valore ideale di equilibrio della sostenibilità per il territorio comunale. E' inoltre possibile ipotizzare che in un intorno del valore medio sopra indicato (intervallo compreso tra ±20%) permanga ancora una condizione di sostenibilità. Al di fuori di detto intervallo si possono verificare due diverse condizioni:

<- 20%: sostenibilità **alta** (ciò significa che ci sono pochi esercizi in rapporto alla superficie della zona avendo come riferimento il valore medio);

> +20%: sostenibilità **bassa** (ciò significa che ci sono molti esercizi in rapporto alla superficie della zona avendo come riferimento il valore medio); l'apertura di nuovi esercizi potrebbe costituire elemento di criticità.

Tale valutazione dovrà essere effettuata per ogni singola zona e i risultati riportati nella tabella di valutazione che riassume per colonne le tre condizioni: **alta, media, bassa**.

Laddove esistano particolari problemi di natura ambientale ovvero di natura sociale e più in generale di sicurezza, sarà necessario integrare la precedente analisi con l'applicazione di **ulteriori specifici indicatori** di sostenibilità relativi a tali fenomeni. Pertanto, nel caso in cui vi siano, ad esempio, importanti fenomeni di inquinamento acustico, in fase di analisi si dovranno acquisire tutti i dati disponibili sul rumore che, elaborati, forniranno un'indicazione sugli effetti che le azioni previste dalla programmazione (nuove aperture di esercizi di somministrazione) potranno avere. Anche in questo caso si dovrà individuare un valore soglia accettabile ed un suo opportuno intorno, al di fuori del quale ogni azione può produrre criticità (azione non sostenibile) o, al contrario se non una situazione positiva, quantomeno indifferente in relazione alla sostenibilità del bene/aspetto oggetto di specifica tutela.

Lo stesso procedimento dovrà essere applicato a tutti gli altri aspetti individuati come meritevoli di particolare attenzione, quali, ad esempio, questioni legate al traffico con particolare attenzione agli incidenti stradali, carenza di parcheggi, particolari esigenze di sviluppo del territorio, problemi di alcoolismo, situazioni di disagio sociale, problemi di ordine pubblico ecc…

Anche per questi indicatori, ogni elemento di analisi dovrà quindi tradursi in una tabella e la sintesi finale, da utilizzare nella matrice di programmazione, sarà data del confronto delle diverse tabelle.

Vedi tabelle esplicative "indicatore di sostenibilità", in allegato.

C) Sviluppo della MATRICE DI PROGRAMMAZIONE

Nella matrice di programmazione devono essere riportati i risultati delle analisi degli indicatori concorrenza, accessibilità, sostenibilità, tenendo conto che tale mappatura s'inserisce nel più ampio contesto di governo dei processi di sviluppo del territorio.

La valenza strategica del criterio di sostenibilità trova la sua giustificazione nella tutela di interessi generali, la cui cura è istituzionalmente affidata alla Pubblica Amministrazione, per la quale rappresentano motivi imperativi e determinanti nel governo delle autorizzazioni.

Tendenzialmente è l'indicatore di sostenibilità che deve informare le scelte di programmazione. E tale presupposto consente di valorizzare coerentemente gli indicatori di concorrenza e di accessibilità.

Sotto il profilo operativo, ciò significa che le nuove autorizzazioni non sono in funzione di algoritmi precostituiti, ma di una valutazione complessiva che tiene conto delle esigenze di tutela della concorrenza, del livello di servizio da rendere ai consumatori e della sostenibilità sociale e ambientale.

Sarà comunque ciascuna amministrazione comunale, in fase di definizione degli obiettivi di programmazione ed individuazione degli indicatori, a comporre tale valutazione, in relazione agli specifici interessi della comunità locale che intende soddisfare prioritariamente.

Vedi tabella "matrice di programmazione", in allegato.

Fase 5

Monitoraggio e valutazione ex post dell'efficacia delle regole programmatorie

Il profilo di area non è un dato invariabile, ma si modifica in termini di riassestamento funzionale e di riorganizzazione dei flussi, congiuntamente e in dipendenza dalle trasformazioni urbane causate sia dall'attuazione degli interventi della programmazione locale, sia dalle dinamiche socio-economiche e comportamentali della popolazione. Tale circostanza richiede di procedere a verifiche sistematiche sull'attualità degli scenari della programmazione al fine di disporre di una mappa dei profili di area aggiornata.

In sede di monitoraggio potrà, pertanto, verificarsi la necessità di intervenire, anche solo per alcune aree, per una revisione degli obiettivi di sostenibilità.

La programmazione locale che, ai sensi dell'art. 33, co. 2, della LR 29/2007, ha una valenza triennale, potrà essere preceduta da una valutazione ex-post sui risultati effettivamente conseguiti, e costituisce il bilancio dell'efficacia dei criteri e dei parametri fissati nel documento di programmazione del servizio di somministrazione di alimenti e bevande. Tale programmazione è comunque suscettibile di motivata modifica anche prima della scadenza del triennio.

In ogni caso s'intende che, qualora alla scadenza del predetto termine il comune non abbia riavviato il ciclo di programmazione e provveduto all'adozione di nuovi criteri, rimangono comunque in vigore quelli esistenti.

PRIORITÀ AI SENSI DELL'ART. 8, COMMA 6 DELLA LR n. 21/9/2007 N. 29.

L'art. 8, comma 6, della LR n. 29/2007 prevede che la Giunta regionale individui le priorità sulla base delle quali il Comune esamina le domande di rilascio di autorizzazione all'esercizio di attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Tali priorità sono così di seguito indicate:

1. ordine cronologico di presentazione quale risulta dalla data di spedizione della raccomandata o, in caso di consegna a mano, dalla ricevuta rilasciata dall'amministrazione cui la domanda sia stata presentata;
2. in caso di domande presentate nello stesso giorno di calendario, si applicano i seguenti ulteriori criteri di priorità:
    a) disponibilità, al momento della presentazione della domanda, di locali a norma con le vigenti normative ed in possesso degli standard urbanistici previsti;
    b) domanda di trasferimento dell'esercizio da una zona all'altra in cui è ripartito il territorio comunale;
    c) ulteriori criteri di priorità fissati dal Comune.