

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 2026 del 03 agosto 2010

Legge regionale 21 settembre 2007, n.29 recante "Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande". Adeguamento al Decreto Legislativo 26 marzo 2010 n. 59 recante "Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno". Primi criteri di indirizzo e coordinamento normativo.

[Commercio, fiere e mercati]

Note per la trasparenza:

Criteri di indirizzo e coordinamento inerenti alla disciplina dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in attuazione delle disposizioni statali e comunitarie in materia.

L'Assessore Marialuisa Coppola riferisce quanto segue.

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (cd. Direttiva Servizi o " *Bolkestein*"), di seguito denominata "*Direttiva*", ha formulato una serie di principi che tendono alla progressiva armonizzazione delle normative nazionali e regionali in materia di servizi, allo scopo di promuovere una maggiore competitività del mercato.

In particolare la Direttiva, che ha come ambito di applicazione i servizi intesi come l'insieme delle prestazioni svolte in forma imprenditoriale o professionale, fornite senza vincolo di subordinazione e normalmente retribuite, pone l'obiettivo di eliminare le barriere allo sviluppo del settore dei servizi all'interno degli Stati membri, imponendo la rimozione degli ostacoli che impediscono ovvero limitano la libertà di stabilimento dei prestatori e la libera circolazione dei servizi all'interno dell'Unione europea.

Tale obiettivo viene perseguito attraverso meccanismi di semplificazione sia legislativa, che amministrativa, primo fra questi la riduzione dei regimi autorizzatori previsti dalle specifiche normative regionali e statali.

La Direttiva ha fissato il termine del 28 dicembre 2009 ai fini dell'adeguamento delle normative nazionali e regionali ai principi in essa contenuti.

Con il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, recante "*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*", di seguito definito "*decreto legislativo*", entrato in vigore il giorno 8 maggio 2010, lo Stato provvedeva a recepire nell'ordinamento italiano le disposizioni di cui alla Direttiva .

In via preliminare occorre porre l'attenzione sulla disposizione di cui all'articolo 84 del decreto legislativo, ai sensi della quale la normativa contenuta nel decreto medesimo, nella misura in cui incide su materie di competenza regionale, trova applicazione fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della Direttiva, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal medesimo decreto: trattasi, come noto, della c.d. clausola di cedevolezza.

La suddetta disposizione, dunque, essendo volta ad assicurare il corretto e tempestivo recepimento della Direttiva anche nelle materie di competenza legislativa regionale, ha natura di potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art.117, comma V della Costituzione e dell'articolo 11, comma 8 della legge 4 febbraio 2005 n. 11 recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*" in caso di mancato recepimento da parte delle regioni dei principi contenuti nella direttiva.

Ne consegue che la disciplina statale trova diretta applicazione limitatamente alle fattispecie non disciplinate dalla normativa regionale, nonché alle ipotesi in cui vi siano fattispecie disciplinate dalle regioni in modo non conforme ai principi comunitari.

Ciò premesso in termini generali, la Regione, nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di commercio, con legge regionale 21 settembre 2007, n.29 (di seguito definita "*legge regionale*") ha provveduto a disciplinare il settore dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

La suddetta normativa regionale, come si cercherà di illustrare compiutamente in seguito, appare, nel suo impianto, sostanzialmente conforme a quanto stabilito dalla Direttiva e pertanto continua a trovare integrale applicazione, fatto salvo

quanto di seguito evidenziato.

Si procede, pertanto, ad evidenziare le disposizioni regionali che continuano a trovare applicazione anche a seguito dell'entrata in vigore delle corrispondenti disposizioni normative statali, nonché quelle che, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, hanno cessato di trovare applicazione..

Per quanto concerne le disposizioni della legge regionale che continuano a trovare applicazione, si segnalano:

- l'articolo 8, comma 1, secondo periodo e comma 2, primo periodo (in tema di trasferimento);
- l'articolo 9 (in tema di attività di somministrazione di alimenti e bevande non soggette ad autorizzazione);
- l'articolo 15, comma 2 (in tema di sub ingresso in attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte di operatore già in possesso dei requisiti professionali).

In particolare l'articolo 8, comma 2, primo periodo e l'articolo 15, comma 2, della legge regionale, assoggettano alla mera comunicazione, rispettivamente, il trasferimento di sede nell'ambito della stessa zona (o dello stesso comune qualora non ripartito territorialmente in zone) ed il sub ingresso in attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte di operatore già in possesso di requisiti professionali. Le disposizioni richiamate, nel consentire l'avvio immediato dell'attività, appaiono conformi alla finalità di semplificazione delle procedure amministrative perseguita dalla Direttiva e, dunque, devono considerarsi prevalenti sulla disposizione di cui all'articolo 64, comma 1 del decreto legislativo, la quale assoggetta le fattispecie di cui trattasi a dichiarazione di inizio attività ad efficacia differita.

Aggiungasi che l'articolo 8, comma 1, secondo periodo, della legge regionale, che assoggetta ad autorizzazione il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande tra le diverse zone, continua a trovare applicazione, al fine di consentire alla competente autorità comunale la verifica dei requisiti richiesti dal provvedimento di programmazione. Tale orientamento risulta del resto confermato anche dalla circolare interpretativa n. 3635/C del 6 maggio 2010 (punto 3.3) con cui il Ministero dello Sviluppo Economico ha evidenziato che la dichiarazione di inizio attività ad efficacia differita non è ammissibile nel caso in cui l'operatore intenda trasferire l'attività da una sede collocata in zona non soggetta a programmazione ad una sede collocata in zona tutelata nell'ambito della programmazione ovvero nel caso di trasferimento tra zone entrambe soggette a tutela.

L'articolo 9 della legge regionale, inerente alle tipologie di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non soggetti ad autorizzazione ma a semplice dichiarazione di inizio attività, continua a trovare applicazione, anche con riferimento alle strutture di accoglienza per immigrati o rifugiati di cui alla lettera g), ai laboratori di ristorazione degli istituti professionali alberghieri di cui alla lettera i) e agli esercizi polifunzionali di cui alla lettera l).

Con riferimento, invece, alle disposizioni della legge regionale che hanno cessato di trovare applicazione in seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo, si segnalano:

- l'articolo 4, commi da 1 a 4 (in tema di requisiti morali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande);
- l'articolo 15, comma 3 (in tema di sub ingresso).

In particolare, l'articolo 15, comma 3, della legge regionale assoggettava il sub ingresso in un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande da parte di un soggetto non in possesso dei requisiti professionali alla presentazione di una domanda di autorizzazione. Occorre, dunque, prendere atto che con riferimento alla fattispecie *de qua* trova applicazione l'articolo 64, comma 1, secondo periodo del decreto legislativo che prevede la presentazione di una dichiarazione di inizio attività ad efficacia immediata di cui all'articolo 19, comma 2, secondo periodo della legge 241 del 1990 e s.m.i.

Il decreto legislativo è intervenuto, tra l'altro, a disciplinare, all'articolo 71, i requisiti morali e professionali necessari ai fini dell'esercizio delle attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande.

Circa gli effetti sulla legislazione regionale del decreto legislativo in tema di requisiti professionali si rinvia a quanto più diffusamente argomentato nel provvedimento Giuntale espressamente dedicato al tema in oggetto.

Con riferimento invece alla disciplina dei requisiti morali si rappresenta quanto segue.

La legge regionale ha disciplinato i requisiti morali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande all'articolo 4, commi da 1 a 4.

In questa sede ci limita ad evidenziare che, stante la natura della disposizione di cui all'articolo 71 del decreto legislativo che, come diffusamente chiarito nella circolare interpretativa del Ministero dello Sviluppo Economico n. 3635/C del 6 maggio 2010, è ascrivibile alla potestà legislativa concorrente delle regioni, nell'ambito della quale la disciplina contenuta dal decreto legislativo costituisce principio fondamentale (articolo 1, comma 4 del decreto legislativo), dall'entrata in vigore del decreto legislativo medesimo hanno cessato di trovare applicazione le disposizioni di cui all'articolo 4, commi da 1 a 4 della legge regionale.

Ciò premesso, si rende altresì necessaria un breve precisazione con riferimento alla disposizione di cui all'articolo 71, comma 1, lettera f) del decreto legislativo e alla corrispondente disposizione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f) della legge regionale.

La disposizione statale stabilisce il divieto di esercizio delle attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande per «coloro che sono sottoposti a una delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nei cui confronti sia stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero a misure di sicurezza non detentive».

Al riguardo deve ritenersi che l'articolo 4, comma 1, lettera f) della legge regionale, nella parte in cui prevede il divieto all'esercizio dell'attività di somministrazione per il soggetto sottoposto ad una misura di sicurezza detentiva, debba continuare a trovare applicazione, in quanto detta misura, oltre a rivestire carattere di maggior gravità, risulta per sua natura atta ad impedire l'esercizio dell'attività commerciale. Ne consegue inoltre che, stante il principio di unicità dei requisiti di accesso per l'attività di vendita e per l'attività di somministrazione di alimenti di cui al decreto legislativo, la disposizione deve considerarsi applicabile anche ai fini dell'attività di vendita.

Infine, con specifico riferimento all'articolo 71, comma 5, del decreto legislativo, che stabilisce che, in caso di società, i requisiti morali "devono essere posseduti dal legale rappresentante, da altra persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252", occorre rilevare che sia il procuratore all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui all'articolo 3, comma 1, lettera m) della legge regionale, sia il preposto di cui all'articolo 3, comma 1, lettera n) della stessa sono qualificabili come soggetti "preposti all'attività commerciale". Ne consegue che la disposizione statale trova applicazione con riferimento ad entrambe le suddette figure.

Appare inoltre opportuno dare atto che i richiami, contenuti nella legge regionale, a disposizioni regionali che hanno cessato di trovare applicazione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo devono intendersi riferiti alle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo medesimo. Sul punto si richiamano, a titolo esemplificativo, i rinvii contenuti negli articoli 8, comma 3, 9 comma 3, 11 commi 1 e 3, 13 comma 2, 15, 16 comma 1, 17 comma 1, lettera c), 32 comma 3 e 38 comma 7, della legge regionale, i quali devono intendersi sostituiti con le corrispondenti disposizioni di cui all'articolo 71 del decreto legislativo.

Da ultimo, per quanto concerne, i criteri di programmazione delle attività di somministrazione di alimenti e bevande adottati con deliberazione della Giunta regionale n.2982 del 14 ottobre 2008 recante "*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.*", appare opportuno fornire ai comuni taluni criteri di indirizzo al fine di assicurare l'uniforme applicazione della disciplina regionale, tenuto conto dei principi della Direttiva.

Occorre infatti rilevare che i criteri dettati dalla richiamata deliberazione n. 2982 del 2008 non sono fondati esclusivamente su parametri numerici legati alla mera logica dell'equilibrio tra domanda e offerta, bensì collocano i suddetti parametri nell'ambito di un più ampio quadro conoscitivo utile ai fini di una programmazione comunale fondata, *in primis*, su valutazioni concernenti la sostenibilità.

In conformità, quindi, allo spirito della Direttiva comunitaria, il suddetto provvedimento regionale, ai fini dell'elaborazione dei prescritti criteri, impone che l'introduzione, in sede di programmazione comunale, di eventuali limiti all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale debba fondarsi su valutazioni relative alla sussistenza dei motivi imperativi di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 8 e al considerando n.40 della Direttiva, quali, a titolo esemplificativo, i valori attinenti alla tutela del territorio, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, alla sanità pubblica, agli obiettivi di politica sociale e di politica culturale, alla conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, alla tutela del consumatore, *etc.*

A conferma di quanto sopra illustrato, preme rilevare che la costruzione dell'indicatore della sostenibilità contenuto nel citato provvedimento regionale non può prescindere da valutazioni afferenti, fra l'altro, all'eventuale presenza di criticità sociali ed ambientali che caratterizzano il territorio comunale o singole zone, quali, ad esempio, fenomeni di inquinamento acustico, problemi di traffico, problemi di ordine pubblico e di disturbo alla quiete pubblica, problemi di disagio sociale legati alla dipendenza da sostanze alcoliche o psicotrope, *etc.*

Ciò, del resto, appare conforme anche alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale che ha escluso, da ultimo nella recentissima sentenza n. 247 del 05.07.2010, la configurabilità di - si cita testualmente - « *una lesione della libertà di iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale*», purché l'individuazione di quest'ultima "*non appaia arbitraria*" e non persegua "*misure palesemente incongrue*".

LA GIUNTA REGIONALE

- Udito il relatore, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi dell'art. 33, secondo comma dello Statuto, il quale da atto che le strutture competenti hanno attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale;
- Vista la Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno;
- Visto l'articolo 117 della Costituzione;
- Visto il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59 recante "*Attuazione delle Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno*";
- Vista la legge regionale 21 settembre 2007 n. 29 recante "*Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*";
- Richiamata la propria deliberazione n. 2982 del 14 ottobre 2008;
- Sentito il Gruppo tecnico in materia di somministrazione di alimenti e bevande, istituito con deliberazione della Giunta regionale n. 2692 del 23 settembre 2009;

delibera

1. di adottare i criteri di indirizzo e coordinamento normativo evidenziati in premessa, che formano parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di pubblicare il presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto