

Convegno della Polizia Locale

13ª Giornata di Studio della Polizia Locale Veneto
43ª Edizione Nazionale



Il controllo del territorio e dei Pubblici Esercizi

Jesolo - Venezia

16 - 18 Aprile 2008

Teatro "A. Vivaldi"
viale del Bersagliere - Lido di Jesolo

I QUADERNI ANVU

RELAZIONE

"SPECIALE POLIZIA COMMERCIALE"

"La disciplina sanzionatoria della legge regionale n. 29/2007
in materia di somministrazione alimenti e bevande"



di **Luciano Marini**

Dirigente Area Operativa Terraferma
Corpo Polizia Locale di Venezia



di **Giovanni Favaretto**

Comandante Corpo Polizia Locale
di Mogliano Veneto

ANVU - Sezione Provinciale di Venezia

c/o Corpo Polizia Locale di Jesolo (VE) Via S. Antonio n. 14/a - ☎ 0421/359190 - 📠 Fax. 0421/359175
🌐 Web: <http://www.anvu.it> - ✉ e-mail: provincia.veneziana@anvu.it ✉ e-mail: convegno.polizialocale@jesolo.it

"La disciplina sanzionatoria della legge regionale n. 29/2007
in materia di somministrazione alimenti e bevande"

a cura di:

Luciano Marini -Dirigente Area Terraferma Polizia Locale di Venezia

Giovanni Favaretto - Comandante Polizia Locale di Mogliano Veneto (TV)

1. Le linee guida del sistema sanzionatorio della legge regionale Veneto 21 settembre 2007, n. 29.

Nel B.U.R. Veneto del 25 settembre 2007, n. 84, viene pubblicata la legge regionale 21 settembre 2007, n. 29, per cui il 10 ottobre 2007 la Regione Veneto vede l'entrata in vigore della nuova disciplina delle attività di somministrazione alimenti e bevande, seppure con una serie importante di rinvii, alla data della presente relazione comunque scaduti.

Si tratta di una norma del tutto innovativa sotto molti profili, che vuole dare ampia pratica della più recente riforma costituzionale in materia di ripartizione delle competenze legislative fra stato e regioni.

In particolare il legislatore veneto ha dato pieno sviluppo della propria competenza residuale in materia, così come definita dal nuovo articolo 117 della Costituzione, ricordando¹ che sia la Corte Costituzionale con sentenza 6 giugno 2001, n. 206, sia lo stesso testo di riforma del titolo V della Costituzione, affidano la disciplina dei "pubblici esercizi"² alla competenza esclusiva delle regioni.

Lo stesso legislatore regionale non ha esitato a ricordare inoltre che le uniche norme inerenti la materia di competenza tuttora statale sono quelle relative alla tutela della concorrenza, delle quali quindi la legge regionale n. 29/2007 tiene conto, sollevando però contestualmente il problema della inesistenza di norme di principio statali di riferimento sul complesso della disciplina, essendo, nella nuova formulazione dell'articolo 117 Costituzione, dovuto il rispetto di tali norme solo per la legislazione concorrente³.

La precisazione di premessa non è inutile al tema specifico della disciplina sanzionatoria, come vedremo più avanti, anche perché gli scontri più importanti fra norme statali e la legge regionale n. 29/2007, riteniamo avverranno proprio in sede di contenzioso sulle nostre contestazioni di violazione⁴.

La "presa di distanza" della legge regionale n. 29/2007 dalla precedente disciplina statale (legge n. 287/1991) è molto evidente nel totale abbandono del termine "pubblico esercizio", a favore della più lunga ma esemplificativa locuzione "esercizio di somministrazione di alimenti e bevande". Ciò viene rimarcato esplicitamente nel testo della succitata relazione di presentazione al consiglio regionale del progetto di legge (citiamo) *...a conferma che la finalità perseguita è quella di dettare una disciplina uniforme per tutto il settore della somministrazione, indipendentemente dal fatto che tale attività venga esercitata in locali aperti al pubblico o nei confronti di una clientela ben determinata.*

¹ Si consulti in tal senso la relazione della Terza Commissione consiliare, presieduta dal Presidente della stessa, consigliere Fontanella, del 5 settembre 2007, di presentazione in aula del progetto di legge n. 117, qui in questione.

² Inseriamo le virgolette per anticipare una successiva precisazione sulla terminologia che nella nuova disciplina regionale risulta inattuale.

³ A rigore, nell'elenco delle materie in competenza legislativa regionale concorrente non vi sono riferimenti alla disciplina dei pubblici esercizi o del commercio. Se qualche più attento interprete volesse esercitarsi con la questione al massimo potrebbe trovare connessioni con le materie "tutela della salute" e "alimentazione", che comunque non sembrano scalfite dalla legge regionale n. 29/2007.

⁴ Già a livello dottrinale stiamo assistendo a importanti prese di posizione più o meno pendenti a favore della disciplina statale o regionale, soprattutto in materia della cosiddetta "somministrazione assistita".



Questo comporta per chi è chiamato a contestare le relative sanzioni a porsi delle domande sulla persistenza della disciplina sanzionatoria statale, in particolare quella prevista del T.U.L.P.S. in materia di controllo di pubblica sicurezza sui pubblici esercizi. Problema non banale visto che i pubblici esercizi nel Veneto di diritto non esistono più. Come vedremo subito la legge regionale n. 29/2007 ha risolto abbastanza elegantemente il problema facendo ampio rinvio, appunto, al T.U.L.P.S. per la disciplina sanzionatoria degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

Entrando quindi nel vivo della questione del presente paragrafo, vediamo subito in generale quali pregi e quali difetti (a nostro avviso, ovviamente) ha il sistema sanzionatorio della legge regionale n. 29/2007.

Un'innegabile pregio del sistema è quello di concentrare tutta la disciplina sanzionatoria in un unico articolo (il 32), in modo da facilitare la ricerca.

Il fatto che ci sia bisogno di effettuare una ricerca, allo stesso tempo, denuncia un difetto di scrittura dell'articolo 32: i riferimenti ai vari precetti risultano un po' disordinatamente disseminati nel testo dell'articolo 32, costringendo l'operatore di polizia locale ad una attenta lettura delle connessioni fra articoli violati, sanzioni pecuniarie e sanzioni accessorie (per altro disposte, come anticipato, per rinvio al T.U.L.P.S.). Viene di nuovo da chiederci come mai non si rilevi l'utilità pratica (mica solo per noi operatori di polizia amministrativa, per altro) di una scrittura come quella del codice della strada con la sanzione indicata a seguito di ogni articolo.

Di sicuro interesse positivo è il rinvio della maggior parte delle sanzioni accessorie al T.U.L.P.S., utile, oltre che alla semplicità di consultazione, anche all'eventuale coordinamento con i precetti della legge statale⁵.

A sconforto di quest'ultima linearità di lettura delle sanzioni accessori troviamo purtroppo alcuni casi di sanzioni accessorie speciali, oltretutto a volte connesse con la reiterazione, aprendo nuovi fronti di dubbio sulla piena applicabilità della legge n. 689/1981.

L'assetto delle disciplina sanzionatoria della legge regionale n. 29/2007 può essere suddiviso nel modo seguente:

- violazioni con sanzioni pecuniarie per rinvio al T.U.L.P.S.;
- violazioni con sanzioni pecuniarie proprie della legge regionale;
- violazioni con sanzioni accessorie per rinvio al T.U.L.P.S.;
- violazioni con sanzioni accessorie proprie della legge regionale;
- violazioni con sanzioni pecuniarie e accessorie aggravate in regime speciale di reiterazione.

Per una trattazione più chiara possibile, consideriamo i cinque casi singolarmente.

1.1 Violazioni con sanzioni pecuniarie per rinvio al T.U.L.P.S.

I commi primo, secondo, terzo e ottavo dell'articolo 32 della legge regionale n. 29/2007, richiamano direttamente o indirettamente l'articolo 17 bis del T.U.L.P.S. per l'individuazione della sanzione pecuniaria amministrativa applicabile alle specifiche violazioni di articoli della legge regionale e citati.

⁵ Per esempio, accadendo che le autorizzazioni all'esercizio di attività di somministrazione alimenti e bevande assorbono l'ex licenza di pubblico esercizio, è sicuramente più facile sostenere in regime di contenzioso "creativo" che le sanzioni sono comunque le stesse (non tutte, per altro). Ricordiamoci comunque che la questione è risolta anche dal D.P.R. 28 maggio 2001, n. 311, che, modificando l'articolo 152 del regolamento T.U.L.P.S., statuisce la coincidenza fra autorizzazione regionale per la somministrazione alimenti e bevande e l'ex licenza dell'articolo 86 delle legge statale.



In particolare:

- il comma primo dell'articolo 32 rinvia alle sanzioni dell'articolo 17 bis, comma primo, T.U.L.P.S. (da 516,00 € a 3.098,00 €; pagamento in misura ridotta 1.032,00 €) per: l'esercizio di attività di somministrazione alimenti e bevande senza autorizzazione o con autorizzazione revocata, sospesa o decaduta (nei casi in cui sia prevista l'autorizzazione formale);
- il comma secondo dell'articolo 32 rinvia alle sanzioni del comma primo, stesso articolo, per cui di nuovo alle sanzioni dell'articolo 17 bis, comma primo, T.U.L.P.S. (da 516,00 € a 3.098,00 €; pagamento in misura ridotta 1.032,00 €) per: l'esercizio di attività di somministrazione alimenti e bevande senza presentazione di denuncia di inizio di attività (nei casi in cui sia prevista tale forma semplificata di assenso all'esercizio);
- anche il comma terzo dell'articolo 32 rinvia alle sanzioni del comma primo, stesso articolo, per cui sempre alle sanzioni dell'articolo 17 bis, comma primo, T.U.L.P.S. (da 516,00 € a 3.098,00 €; pagamento in misura ridotta 1.032,00 €) per: l'esercizio di attività di somministrazione alimenti e bevande senza requisiti morali e professionali; purtroppo il testo del comma terzo usa una congiunzione nel dispositivo "...chiunque esercita (...) senza i requisiti morali e professionali di cui all'articolo 4 si applica la sanzione...", facendo pensare che la sanzione sia applicabile solo quando l'esercizio sia effettuato senza ambedue i requisiti: con un po' di coraggio interpretativo ci sentiamo di dire che si debba intendere sanzionabile anche il caso della mancanza di solo uno dei due tipi di requisito;
- il comma ottavo dell'articolo 32 della legge regionale dà una importantissima chiusura residuale sulle sanzioni pecuniarie, definendo che ogni altra violazione non espressamente trattata dall'articolo 32 è soggetta alla sanzione amministrativa (pecuniaria) dell'articolo 17 bis, comma terzo, T.U.L.P.S. (da 154,00 € a 1.032,00 €. Pagamento in misura ridotta 308,00 €); questa norma quindi fornisce la soluzione sanzionatoria a qualsiasi precetto della legge regionale non citato nel Capo VI della legge stessa.

L'assetto è abbastanza chiaro e ha anche il pregevole merito di assegnare sanzioni pecuniarie non leggere ma neanche troppo pesanti. Forse il rinvio alle sanzioni del T.U.L.P.S. non è efficacissimo quando si osservino in coordinamento con le sanzioni speciali dell'articolo 6, in materia di somministrazione di bevande alcoliche in orari notturni, leggermente più alte: in definitiva, fermo restando un diverso ragionamento sulle accessorie, risulta più oneroso violare il divieto di vendere alcolici dopo le 2 di notte che esercitare senza autorizzazione.

1.2 Violazioni con sanzioni pecuniarie proprie.

Il legislatore regionale veneto ha introdotto sanzioni pecuniarie specifiche per alcune violazioni ai precetti della legge regionale n. 29/2007.

La distribuzione di queste sanzioni pecuniarie speciali avviene per citazione diretta degli articoli di legge violati per cui non resta che organizzare un elenco completo diviso per entità della sanzione:

- il comma quarto dell'articolo 32 sanziona col pagamento di una somma da 258,00 € a 1.550,00 € (pagamento in misura ridotta 516,00 €) la violazione di una serie di articoli raggruppabili per materia:
 - o 18, 21, 23, 24 (rispetto degli orari);
 - o 28, comma settimo (rispetto del turno di chiusura settimanale e delle ferie);
 - o 29 (esposizione del cartello degli orari e delle chiusure);
 - o 30 (pubblicità dei prezzi).
- il comma sesto dell'articolo 32 sanziona col pagamento di una somma Art. 32, comma 6: da 1.000,00 € a 6.000,00 € (pagamento in misura ridotta 2.000,00 €) le violazioni dell'articolo 6, commi primo, secondo e ottavo, inerenti il divieto di somministrare e consumare alcolici in orari notturni: rinviamo ad apposito paragrafo la trattazione di questo caso.

Per una trattazione comune dell'istituto, rinviamo al successivo paragrafo 1.5 per l'aggravamento delle sanzioni pecuniarie in caso di reiterazione.



1.3 Violazioni con sanzioni accessorie per rinvio al T.U.L.P.S.

Il sistema di applicazione delle sanzioni accessorie per rinvio al T.U.L.P.S. avviene chiaramente, per espressa previsione del comma nono della legge regionale, con l'applicazione degli articoli 17 ter e quater del T.U.L.P.S. a tutte le violazioni previste dai commi da 1 a 5 dell'articolo 32 della legge regionale.

Resta pertanto esclusa l'applicabilità di tali sanzioni accessorie alle violazioni residuali della legge regionale previste dal comma ottavo dell'articolo 32, per le quali, come detto, correttamente si fa rinvio all'articolo 17 bis, comma 3, del T.U.L.P.S.

1.4 Violazioni con sanzioni accessorie proprie.

I primi tre commi dell'articolo 32 della legge regionale prevedono una sanzione accessoria propria della disciplina regionale, che si accavalla con le sanzioni previste, come detto sopra, per rinvio al T.U.L.P.S. Alla fine dei tre commi troviamo infatti l'inciso "...nonché la chiusura dell'esercizio."

A tutti gli effetti si tratta di una ripetizione di quanto già prevede l'articolo 17 ter T.U.L.P.S., già applicabile nei casi specifici per quanto detto sopra sul comma nono dell'articolo 32.

Prendiamo atto di questo "rafforzamento" ma non possiamo che indicare che la procedura per la cessazione sarà quella prevista dall'articolo 17 ter T.U.L.P.S.

1.5 Violazioni con sanzioni pecuniarie e accessorie proprie, aggravate dalla reiterazione.

Per i casi di reiterazione nella violazione della disciplina degli orari (articolo 32, comma quinto, della legge regionale) e del divieto di vendita di alcolici in orari notturni (articolo 32, comma sesto, della legge regionale) è disposto un regime speciale dell'istituto stesso. La legge regionale infatti non si limita a definire alcuni casi di aggravamento di sanzioni pecuniarie ed accessorie in caso di ripetizione nel tempo ma stabilisce anche una disciplina diversa dalla legge generale n. 689/81, discostandosi dal contenuto dell'articolo 8 bis di quest'ultima norma.

Le differenze con la disciplina generale sono:

- nella disciplina regionale non c'è reiterazione per commissione ripetuta di violazioni della stessa indole, ma solo della stessa violazione (reiterazione specifica);
- il periodo di osservazione è ridotto dai cinque anni della disciplina statale a dodici mesi;
- nella disciplina regionale la reiterazione vige anche in caso di pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria;
- nella disciplina regionale la reiterazione è comunque valutata, ai fini dell'applicazione delle aggravanti, anche quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria.

In relazione agli effetti previsti dall'articolo 32 della legge regionale, in caso di reiterazione, è stabilito che:

- per le violazioni del comma quinto (violazioni connesse alla disciplina degli orari, del riposo settimanale e delle ferie) con la reiterazione il comune⁶ dispone la sanzione accessoria della sospensione dell'attività tra due e sette giorni; tale sanzione accessoria si somma⁷ a quella prevista per la singola violazione, per rinvio all'articolo 17 ter T.U.L.P.S.;

⁶ Leggasi: il dirigente del servizio competente.

⁷ Si intende che sorgono due provvedimenti sanzionatori, motivati da norme diverse, che possono anche coincidere nel tempo di efficacia.



- per le violazioni del comma sesto (limitazioni alla vendita e somministrazione⁸ di bevande alcoliche e superalcoliche) con la prima reiterazione la sanzione pecuniaria è raddoppiata e con la seconda reiterazione (si deve intendere nell'arco dei dodici mesi) la sanzione pecuniaria è triplicata e si applica anche la sospensione dell'attività tra otto e quindici giorni; in caso di ulteriore reiterazione (la terza, ovvero quattro violazioni nei dodici mesi) la sanzione pecuniaria è quadruplicata e la sospensione dell'attività si applica da trenta giorni a un anno.

La disciplina della reiterazione si sostanzia quindi anche come procedura speciale rispetto lo stesso articolo 32 della legge regionale che, al comma decimo, indica che le procedure per l'applicazione delle sanzioni amministrative seguono le regole della legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. Preposto e Procuratore. Ricostruzione e qualificazione giuridica della loro responsabilità in materia sanzionatoria.

Nello studio della legge regionale, ci siamo raramente imbattuti in problematiche interpretative che richiedevano particolari analisi giuridiche/dottrinali. Infatti il testo normativo è tutto sommato di semplice lettura e non nasconde particolari insidie (almeno dal punto di vista sanzionatorio).

L'unico punto che ha richiesto uno studio approfondito, che andasse al di là dell'interpretazione letterale della norma, al fine di prendere una posizione chiara e definita e di operare una "scelta", è stato il tema dei soggetti attivi delle violazioni amministrative previste dalla legge regionale.

Il legislatore ha voluto semplificare e mettere ordine alla patologica situazione che si era creata, ossia quella in cui vi era la figura del "delegato REC" previsto dalla L. 287/91 che, nella prassi, era divenuto un semplice prestanome in possesso dei requisiti professionali per poter esercitare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande "*senza alcun legame con la vita dell'esercizio di somministrazione*". Con l'introduzione della figura del "Procuratore" e del "Preposto" si è voluto individuare il soggetto effettivamente responsabile della conduzione dell'esercizio di somministrazione. Questo in linea con alcuni principi dettati dal Ministero dell'Interno che ha ribadito il carattere personale della conduzione dell'esercizio.

Analizzando nel dettaglio le peculiarità di queste due figure una differenza sostanziale si rinviene nelle attribuzioni dei due soggetti. Il procuratore è infatti il rappresentate nell'effettiva conduzione dell'esercizio di somministrazione, con tutte le prerogative tipiche ed i poteri previsti dall'art. 2209 cc, ossia l'agire in vece dell'imprenditore compiendo tutti gli atti pertinenti all'esercizio dell'impresa, mentre il preposto è il soggetto cui è affidata l'effettiva conduzione dell'esercizio di somministrazione, senza però poter compiere gli atti in nome e per conto dell'imprenditore, senza quindi esserne il rappresentate.

Un primo segno di discontinuità con la previgente normativa è dato dalla statuizione del principio "dell'effettiva e diretta conduzione" dell'esercizio da parte dei soggetti individuati dalla legge (titolare, legale rappresentate, procuratore o preposto). Il titolare o il legale rappresentate o, qualora nominato, il procuratore, sono responsabili della effettiva conduzione del locale pubblico.

Sulla base di questi pochi e concisi enunciati, è iniziato il processo interpretativo per definire e qualificare il tipo responsabilità nella commissione delle violazioni amministrative e nel pagamento delle relative sanzioni. In sostanza si è trattato di definire se tra i vari soggetti vi fosse un rapporto di solidarietà o concorsualità nelle violazioni e se, addirittura, vi fossero soggetti esenti da ogni tipo di responsabilità amministrativa.

Il primo assunto di carattere generale che è stato preso in considerazione, anche per sfatare il "mito" che vi fossero soggetti esenti da responsabilità (parte degli interpreti voglio il preposto

⁸ Per quanto l'intestazione dell'articolo 6 della legge regionale non lo dica, tuttavia il testo del comma primo vieta anche il consumo di bevande alcoliche dalle ore 1 alle ore 6 antimeridiane.



come soggetto completamente esente da responsabilità), è l'art. 3 della L. 689/81 che sancisce l'importante principio secondo il quale **ciascuno** (vuol dire **tutti**) è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Questo fondamentale principio, ci porta ad affermare con certezza che sia il preposto che il procuratore (ovviamente anche il titolare o il legale rappresentate), per le azioni illecite prodotte da ciascuno, sono direttamente responsabili per la propria condotta. Gli unici esimenti sono quelli relativi alla mancanza dell'elemento psicologico, quindi della riferibilità psichica del comportamento al soggetto autore della violazione. Infatti l'esclusione dalla condotta della "coscienza" e della "volontà" dell'autore opera solo nei casi (quasi scolastici) del costringimento fisico, della forza maggiore e dell'incoscienza involontaria.

Per quanto riguarda invece il tipo di responsabilità che lega i vari soggetti coinvolti nell'esercizio dell'attività di somministrazione la scelta è stata quella di scartare l'ipotesi di una responsabilità di tipo concorsuale. Infatti da un lato la legge regionale può far intendere che tra preposto e procuratore vi sia una sorta di "concorso ex lege" (analogamente a quanto accade in materia edilizia ed urbanistica) nella commissione delle violazioni (tale lettura può essere fatta considerando le definizioni di procuratore e di preposto che dà l'art. 2 della legge regionale ed i commi 8 e 10 del seguente art. 4), tanto da far pensare ad una sorta di responsabilità oggettiva del procuratore nell'operato del preposto (quasi rispondesse a titolo di colpa in vigilando o, addirittura in eligendo). In realtà la qualificazione giuridica del concorso di persone (art. 5 L. 689/81) è ben precisa e richiede che più individui realizzino, con l'insieme delle loro condotte, la fattispecie illecita, con la coscienza del reciproco contributo. Si è quindi concluso escludendo tale tipo rapporto tra preposto e procuratore.

Ben più calzante al caso specifico è risultata essere la tesi che vede il procuratore (o il titolare/legale rappresentate) responsabile in solido con il preposto al pagamento della sanzione amministrativa. La conclusione è stata tratta basandosi quasi esclusivamente nella definizione di solidarietà data dall'art. 6 della L. 689/81.

In particolare si è ritenuto perfettamente calzante all'architettura contenuta nella legge regionale il caso di responsabilità solidale prevista nel comma 2 del succitato art. 6 della L. 689/81. Infatti il preposto è stato considerato sottoposto all'autorità ed alla direzione diretta da parte del procuratore (o del titolare). Pertanto la persona investita del potere direzione e vigilanza sarà tenuto a rispondere solidalmente per la violazione commessa dalla persona diretta e vigilata.

Diverso e molto più semplice è il rapporto tra il trasgressore materiale ed il titolare dell'esercizio. Qui ci viene in aiuto il comma 3 dell'art. 6, definendo che la persona giuridica o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della sanzione amministrativa.

Le tesi su esposte sono state fatte proprie anche dalla Direzione Commercio della Regione del Veneto che ha risposto in linea con quanto detto finora ad uno specifico quesito.

In conclusione, possiamo quindi riassumere che:

- 1) Qualunque dei soggetti citati dalla legge regionale, oltre al titolare dell'impresa o al rappresentante legale in caso di attività intestata a persona giuridica, qualora agisca personalmente nel violare i precetti della legge regionale stessa, è responsabile in via diretta della violazione, ivi compreso il preposto.
- 2) In caso di responsabilità diretta del preposto, la responsabilità del procuratore, se esistente, o, in subordine, del rappresentante legale della persona giuridica o del titolare dell'impresa è di tipo solidale.
- 3) In caso di responsabilità diretta del procuratore, la responsabilità del rappresentante legale della persona giuridica o del titolare dell'impresa è di tipo solidale.

3. Disciplina degli orari degli esercizi di somministrazione alimenti e bevande.

In tema di orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, la Regione Veneto ha dato un segno di continuità con la previgente normativa contenuta nella L.R. 40/1994, con le peculiarità connesse all'abbandono della classificazione degli esercizi ed all'introduzione della tipologia unica. Importanti novità sono state introdotte in materia di giorno di chiusura settimanale e di orari delle discoteche, sale da ballo e circoli privati gestiti in forma imprenditoriale.

L'esame della nuova normativa, applicabile dal giorno di entrata in vigore della L.R. 29/2007, inizia dal considerare il precetto di carattere generale contenuto nell'art. 18, dove, al primo comma, sono contenute le fasce orarie entro le quali il comune può determinare l'orario massimo di apertura degli esercizi.

Preliminarmente si deve osservare come la regione utilizzi il termine generico "Comune" per indicare l'autorità preposta all'adozione dell'atto di fissazione degli orari. In realtà, la soluzione di quello che può essere un apparente conflitto di attribuzione tra gli organi del Comune per l'emanazione del suddetto provvedimento, viene facilmente risolto dalla lettura dell'art. 50 del D.lgs 267/2000 che recita come "*il Sindaco coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici..*". Pertanto l'atto di fissazione degli orari è di esclusiva competenza del sindaco e non può essere delegato per l'esercizio ad un dirigente comunale.

Scendendo nel dettaglio dell'art. 18 si nota che la regione ha individuato 4 fasce orarie, distinguendo gli esercizi in base al tipo di attività accessoria esercitata congiuntamente a quella di somministrazione e bevande. Infatti, gli orari massimi sono:

- Tra le 5 antimeridiane e le 2 del giorno successivo per gli esercizi in cui si esercita esclusivamente attività di somministrazione di alimenti e bevande (comprese le eventuali attività che la L.R. definisce come accessorie all'art. 31);
- Tra le ore 9 antimeridiane e le ore 2 del giorno successivo per gli esercizi in cui l'attività di somministrazione è effettuata congiuntamente a quella di intrattenimento e svago;
- Tra le ore 15 e le ore 3 del giorno successivo (con apertura non oltre le 22) per le sale da ballo ed i locali notturni e comunque in tutti gli esercizi in cui l'attività di intrattenimento e svago è prevalente rispetto a quella di somministrazione.
- Tra le ore 9 e le ore 2 del giorno successivo per le sale da gioco.

Sono queste quattro le fasce entro cui il Sindaco ha la facoltà di individuare, in base alle esigenze economiche ed antropologiche della città gli orari degli esercizi. Le uniche deroghe previste ai limiti massimi suddetti sono esclusivamente quelle per i locali ad apertura notturna (eccetto per le sale da gioco) che possono essere autorizzati dal comune a posticipare la chiusura fino alle 4.

La legge pone anche un orario minimo di attività degli esercizi, stabilendolo in 5 ore al giorno, mentre gli orari massimi sono differenziati in base alla tipologia di esercizio: 20 ore per i locali che non effettuano nessuna attività di intrattenimento e svago, 13 ore per i locali dove l'intrattenimento e lo svago sono in forma non prevalente, 12 ore per i locali in cui è esercitata prevalentemente attività di intrattenimento e svago.

Agli esercenti è fatto obbligo di interrompere ogni attività di somministrazione ed accessoria all'ora stabilita per la chiusura, mentre è data facoltà di sospendere dette attività mezz'ora prima dell'orario di chiusura.

Il comma 8 dell'art. 18 prevede che il comune, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, debba emanare apposita disciplina degli orari, in conformità con i criteri di cui al comma 1. Il termine non è perentorio, né comporta alcun gravame nei confronti degli enti inadempienti. Infatti, nell'articolo di chiusura della legge, precisamente all'art. 38 comma 9, è



espressamente previsto che, nelle more dell'adozione dei provvedimenti comunali in materia di orari, si applica la disciplina di cui agli articoli 18 e seguenti, senza la possibilità di concedere alcun tipo di deroga di competenza comunale. A tal riguardo la Regione Veneto, ha emanato un circolare (la n. 3 del 31/12/2007) contenenti le prime indicazioni applicative della L.R. 29/2007, nella quale è stato ribadito "*che, in attuazione alla disposizione transitoria di cui all'articolo 38, comma 9, le protrazioni di orario previste dal Capo IV non possono trovare applicazione fino a quando il Comune non adotta il provvedimento di determinazione degli orari previsto dall'articolo 18, comma 8. Al riguardo si segnala che anche le proroghe già concesse ai sensi della previgente disciplina devono essere confermate dal Comune con apposito provvedimento.*" Pertanto, ogni deroga che il comune dovesse concedere, senza prima aver disciplinato nella sua complessità la materia degli orari, sarebbe illegittima (inficiata da un vizio di annullabilità) per violazione di legge nonché tutte le deroghe già concesse, dovranno essere confermate dal comune con apposito provvedimento che dovrà essere comunque preceduto dall'atto di regolamentazione generale degli orari. In assenza del nuovo provvedimento del sindaco, gli esercenti continuano ad adottare l'orario comunicato con la previgente normativa senza alcuna estensione automatica all'orario massimo previsto dall'articolo 18, che dovrà eventualmente essere comunicata e scelta quale nuovo orario di chiusura.

L'art. 19 della legge regionale in esame, prevede la possibilità per il comune di concedere alcune deroghe, oltre a quelle di cui all'art. 18 comma 5, in particolari occasioni. È infatti previsto che si possa autorizzare la protrazione dell'orario di chiusura fino alle ore 5 nel periodo tra il 1° ed il 6 gennaio compreso e durante tutto l'arco dell'anno per un numero massimo di 15 giorni complessivi.

Una deroga a tutti i limiti orari di chiusura, anche a quelli generali previsti dall'art. 18 è prevista nel periodo dal 31 dicembre al 1° gennaio. In sostanza a capodanno tutti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, siano essi bar, ristoranti, discoteche, potranno derogare liberamente al limite orario massimo che chiusura del locale. Una nota di carattere lessicale merita di essere fatta sulla modalità di scrittura della norma. Se si interpreta il testo in modo logico ed estensivo si deve intendere "nel periodo compreso tra il 31 dicembre e il 1° gennaio" come tutti e due i giorni, quindi non solo Capodanno ma (purtroppo) anche il giorno di San Silvestro. In realtà la scrittura del testo è fuorviante in quanto la frase in italiano significa il tempo "0" fra i due giorni, cioè mai. In questo caso, anche per evitare inutili e dispendiosi ricorsi, la deroga deve essere intesa come valevole per i giorni del 31 dicembre e del 1° gennaio e non solo per la notte di "San Silvestro". Quindi, estremizzando, se un esercizio viene trovato aperto il giorno 31 alle 6 del mattino, non è possibile sanzionarlo.

Dal punto di vista strettamente giuridico/dottrinale, risulta interessante analizzare la natura amministrativa dei provvedimenti comunali di cui agli articoli 18 e 19 della legge. Non v'è dubbio che questi abbiano il carattere provvedimentale, cosicché il sindaco agirà mediante l'adozione di ordinanza (che pare lo strumento più adatto al caso in esame, rispetto il decreto) per coordinare e riorganizzare gli orari degli esercizi. Diverso è l'inquadramento giuridico/amministrativo dell'atto di concessione delle deroghe. Se da un lato, l'atto di coordinamento e fissazione dei limiti orari, dovrà giocoforza possedere le caratteristiche di astrattezza e generalità, quello con cui si concede una deroga presenta molte caratteristiche che, si ritiene, possano configurarlo come un atto di carattere autorizzatorio concesso *ad personam* al singolo esercente. Tale tesi è confermata anche dal disposto dell'art. 18 e dell'art.19 della legge regionale, dove si fa espressa menzione della possibilità per il comune di *autorizzare* la protrazione dell'orario di chiusura.

Se da un lato, è data facoltà al comune di fissare gli orari massimi di apertura e chiusura degli esercizi, dall'altro è in capo al singolo esercente scegliere l'orario che il suo esercizio osserverà, sempre nel rispetto dei limiti imposti dall'ente o, in loro mancanza, da quelli generali posti dalla legge. L'orario dovrà essere comunicato al comune. In caso di subingresso, finché il subentrante non comunica il nuovo orario scelto, continuerà ed effettuare quello scelto dal precedente titolare. Ogni modifica all'orario prescelto dovrà essere preventivamente comunicata al comune.



In materia di chiusura settimanale, la novità è che è facoltativa. Questa può essere fatta fino a due giorni nell'arco di una settimana. Anche in questo caso, la scelta del giorno o dei giorni di chiusura facoltativa deve essere comunicata al comune e, una volta scelta (analogamente agli orari) deve essere rispettata.

Sia in materia di orari che di chiusura settimanale, la legge regionale pone in capo agli esercenti l'obbligo di esporre nell'esercizio un cartello, che sia visibile anche dall'esterno, indicante l'orario prescelto ed i giorni di chiusura settimanale eventualmente prescelti.

Dal punto di vista strettamente sanzionatorio, la legge regionale prevede un apparato abbastanza articolato. Infatti, in materia di orari degli esercizi, sono previste sanzioni differenziate in base al tipo di precetto violato, che oltre a prevedere sanzioni pecuniarie di diverso ammontare, prevedono anche, per talune violazioni, pesanti sanzioni accessorie e peculiarità di carattere procedurale (es. reiterazione).

Ecco quindi che al comma 4 dell'art. 32 è prevista la sanzione pecuniaria per coloro che violano i precetti contenuti negli articoli 18, 21, 23, 24, 25, 28 comma 7, e 29 che prevede il pagamento di una somma da euro 258,00 ad euro 1.550,00. Per la quantificazione dell'ammontare della sanzione da pagare in misura ridotta, si applica la norma generale prevista dalla L. 689/81. Tutte le violazioni sanzionate dall'art. 32, comma 4, prevedono, per espresso rinvio del comma 9 dello stesso articolo, l'applicazione delle disposizioni procedurali e sanzionatorie (in questo caso aventi il carattere di accessorie) di cui all'art. 17 ter del R.D. 18.06.1931 n. 773 (T.U.L.P.S.).

Il successivo comma 5 dell'art. 32, prevede che, per le sole violazioni di cui agli articoli 18, 21, 23, 24 e 25 in caso di reiterazione (definita in modo peculiare dalla legge regionale) delle disposizioni in materia di orario massimo di chiusura si applicherà, oltre alla sanzione pecuniaria di cui al comma 4 dell'art. 32 il comune applicherà la sanzione accessoria della sospensione dell'attività da due a sette giorni. Questa sanzione accessoria, per espressa previsione normativa che si rinviene nel medesimo comma 5, non si applicherà se viene accertata una violazione diversa da quella prevista in materia di orario massimo di chiusura (es. non si applica per le violazioni all'orario minimo obbligatorio). La scrittura del comma 5 non lascia spazio a dubbi in merito alla facoltatività dell'applicazione della sanzione accessoria, che dovrà essere applicata sempre nel caso di reiterazione. L'unico aspetto discrezionale è quello relativo alla quantificazione del periodo di sospensione.

Tutte le altre violazioni ai precetti in materia di orari, previsti dagli articoli 26, 27, e 28 (eccetto il comma 7 che è autonomamente sanzionato) prevedono l'applicazione della sanzione prevista dal comma 8 dell'art. 32 che, per rinvio, è quella contenuta nell'art. 17 bis, comma 3, del T.U.L.P.S. ; come già detto, è opportuno precisare ed evidenziare che il comma 8 dell'art. 32 fa rinvio per la sola sanzione amministrativa, pertanto non si dovrà applicare tutta la procedura prevista dall'art. 17 ter del T.U.L.P.S il cui comma 1 prevede che l'eventuale sanzione accessoria debba essere contemplata solo nel caso di violazione all'art. 17 bis. La connessione tra la legge regionale e l'art. 17 bis, comma 3 del T.U.L.P.S. è esclusivamente finalizzato all'individuazione e quantificazione della sola sanzione pecuniaria.

Esemplificando, uno dei casi che un operatore di Polizia Locale potrà trovarsi ad affrontare è quello classico del mancato rispetto degli orari di chiusura. Il caso particolare può avere due risvolti. Nel primo caso, se il superamento dell'orario massimo di chiusura comporta lo sfioramento di quelli che sono i limiti generali imposti dalla legge o dall'atto di coordinamento degli orari adottato dal comune, la violazione da contestare sarà quella dell'art. 18 comma 1 della legge regionale, sanzionata dall'art. 32, comma 4. Nel secondo caso, se il mancato rispetto degli orari è limitato alla fascia oraria prescelta dall'esercente, senza anche superare i limiti massimi consentiti, il precetto violato è quello di cui all'art. 26, comma 5, che trova la sua sanzione nell'art. 32, comma 8.



Di seguito si riportano le due schede riepilogative delle sanzioni suddette:

Omesso rispetto degli orari massimi di chiusura e minimi di apertura degli E.S.A.B.		
NORMA VIOLATA	SANZIONE PECUNIARIA	SANZIONE ACCESSORIA
Art. 18, comma 1.	Art. 32, comma 4, in riferimento ad art. 17 bis, comma 3, T.U.L.P.S.: da 258,00 € a 1.550,00 €. Pagamento in misura ridotta 516,00 €	Art. 32, comma 4 e 9, in riferimento ad art. 17 ter T.U.L.P.S. : sospensione dell'attività per il tempo necessario alla regolarizzazione. Ai sensi dell'art. 32, comma 5, in caso di reiterazione, sospensione dell'attività da 2 a 7 giorni (vedi note operative)
DESCRIZIONE		
Nell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, ometteva di rispettare gli orari minimi di apertura e/o massimi di chiusura previsti. Si accertava infatti che ...		
NOTE OPERATIVE		
1) Redigere verbale di ispezione amministrativa ai sensi Art. 13 L. n. 689/81. 2) Redigere verbale di contestazione di violazione. 3) Inviare comunicazione ai sensi Art. 17 ter, comma 1, del T.U.L.P.S. al dirigente comunale competente in materia .		

Mancato rispetto dell'orario prescelto.		
NORMA VIOLATA	SANZIONE PECUNIARIA	SANZIONE ACCESSORIA
Art. 26, comma 5, parte prima.	Art. 32, comma 8, in riferimento ad art. 17 bis, comma 3, T.U.L.P.S.: da 154,00 € a 1.032,00 €. Pagamento in misura ridotta 308,00 €	nessuna
DESCRIZIONE		
In qualità di esercente di A.S.A.B. non osservava l'orario prescelto.		
NOTE OPERATIVE		
1) Redigere verbale di ispezione amministrativa ai sensi Art. 13 L. n. 689/81. 2) Redigere verbale di contestazione di violazione.		

Sempre in materia di orari, la legge regionale all'art. 20 introduce un importante strumento di "contenimento" di tutti quei fenomeni che creano disagio alla cittadinanza. Come si legge nella relazione di presentazione al Consiglio, "la normativa in esame ... vuole fornire nuovi strumenti ai comuni per arginare i problemi che le nostre città si trovano a vivere, legati alla promiscuità tra esercizi di somministrazione e residenzialità". Il quest'ottica va letto ed interpretato l'art. 20, che prevede la possibilità da parte del Sindaco di disporre, con atto motivato, rivolto a persone determinate, in via permanente o per situazioni contingenti, limitazioni agli orari per ragioni di ordine e di sicurezza pubblica o comunque di interesse pubblico. Questo meccanismo permette di superare la procedura di concertazione prevista all'art. 18, comma 1, consentendo la soluzione immediata a situazioni difficili presenti nel territorio.

Per non evitare il rischio di la discrezionalità diventi arbitrarietà, la legge pone dei criteri insormontabili per poter emettere legittimamente una tale ordinanza. Infatti deve sussistere la necessità di tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico oppure un pubblico interesse. Da questo punto di vista una tipica situazione che sempre più, noi del mestiere, ci troviamo a dover gestire è il caso dei "bar rumorosi", che per troppa contiguità con le abitazioni private arrecano disturbo alla quiete pubblica ed al riposo delle persone.



La procedura può quindi prendere avvio col deferire all'autorità giudiziaria il gestore dell'esercizio per il reato ex art. 659 cp. Se, come succede spesso in questi casi, il reato dovesse essere reiterato, ecco che vi è la necessità di procedere con un atto che vada a tutelare l'interesse pubblico. Sulla base delle segnalazioni all'A.G. fatte dalla Polizia Locale, il Sindaco può validamente motivare un provvedimento di riduzione dell'orario dell'esercizio.

È il caso di segnalare che, qualora l'esercente non rispetti il limite imposto dall'ordinanza ex art. 20, la violazione da contestare sarà di carattere penale ed è quella prevista dall'art. 650 cp.

4. Entrata in vigore posticipata delle norme della legge regionale n. 29/2007 in materia di pubblicità dei prezzi.

La legge regionale ha previsto che alcune delle norme in essa contenute siano dotate di efficacia posticipata. Il 7 aprile 2008 sono "operative" le nuove regole in materie di pubblicità dei prezzi contenute nell'art. 30. Questa norma ha essenzialmente finalità di tutela del consumatore che, come si legge nella relazione consiliare, possa evitare di "incorrere in sgradite sorprese al momento del pagamento della consumazione".

La legge distingue 3 fattispecie diverse, con diverse modalità di esposizione dei prezzi delle consumazioni (con listino, cartello o altre idonee modalità):

- Gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande devono esporre il prezzo delle consumazioni (indicando anche la tipologia di servizio al banco o al tavolo), **in modo chiaro, ben leggibile e visibile anche dall'esterno durante l'orario di apertura**;
- Gli esercizi che somministrano pasti (formati da una o più portate) devono mettere a disposizione del cliente il **menù con l'indicazione delle consumazioni e del prezzo, precisando se gli alimenti non freschi sono surgelati o congelati. Analogamente deve essere esposto all'esterno durante l'orario di apertura.**
- Se c'è servizio all'esterno dell'esercizio, i prezzi devono essere resi noti al cliente tramite la messa a disposizione dei menù o l'esposizione di un cartello con il listino.

In sostanza, il prezzo deve comunque essere reso noto anche all'esterno dei locali durante l'orario di apertura dell'esercizio. La differenza è che per gli esercizi in cui si somministrano pasti, il menù deve essere esposto anche all'esterno dei locali, mentre per gli esercizi dove ciò non avviene è sufficiente che il cartello con il listino sia esposto all'interno, ma deve essere ben visibile e leggibile anche dall'esterno. Con le medesime modalità devono anche essere rese note le eventuali maggiorazioni del prezzo dovute a particolari servizi.

L'art. 30 della legge regionale, in via residuale fa un rinvio alle norme in materia di esposizione dei prezzi per i prodotti alimentari destinati alla vendita per asporto che siano esposti nelle vetrine, sul banco di vendita o in altro luogo visibile al pubblico. In sostanza, per questi beni, la normativa applicabile è quella relativa all'art. 14 del D.lgs 114/1998, sanzionato dall'art. 22, comma 3, dello stesso decreto legislativo.

Le difficoltà operative che potrebbero sorgere durante l'attività di controllo, sono relative all'inquadramento della fattispecie concreta nella casistica prevista dal comma 1 o dal comma 2 dell'art. 30 della legge regionale. Infatti la legge, pur enunciando il concetto di somministrazione di pasti, non definisce cosa questi siano. Ci viene in aiuto il fatto che la legge esplicita che i pasti possano essere composti da uno o più portate. Pertanto, ad avviso di chi scrive, gli esercizi di cui al comma 2 sono quelli di "ristorazione", quelli dove, comunque, vi è una cucina e le pietanze subiscono una trasformazione organolettica ed una manipolazione tale da renderli cosa diversa dalla materia prima (es. mediante cottura).

Dal punto di vista strettamente sanzionatorio, tutte le violazioni ai precetti contenuti nell'art. 30 della legge regionale, sono sanzionate dall'art. 32, comma 4, che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria ad 258,00 euro a 1.550,00 euro.



5.1 Limitazioni alla vendita e alla somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

La legge regionale n. 29/2007 si fa carico di intervenire con alcune regole in materia di consumo ed abuso di bevande alcoliche. E' ovvio che si tratta di una presa di posizione forte dell'Amministrazione regionale che, anche con norme innovative e di difficile attuazione, fa sentire la propria voce contro la spinosa questione dell'abuso di bevande alcoliche soprattutto nei cosiddetti "divertimentifici" che abbondano nel florido Nordest italiano, soprattutto, appunto, nel Veneto.

Le regole che la regione Veneto sceglie di darsi sono contenute negli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 29/2007 e si indirizzano alla limitazione della somministrazione in orari notturni e alla funzione informativa sul fenomeno per la quale gli esercenti dovranno essere attori primari.

Ma vediamo le due norme nel particolare.

L'articolo 6, comma primo, definisce in generale l'obiettivo massimo degli interventi, stabilendo in modo lapidario il divieto di vendita, anche per asporto, e il consumo di bevande alcoliche e superalcoliche dalle ore 2⁹ alle ore 6 antimeridiane, in qualsiasi tipo di struttura commerciale¹⁰. Il divieto è forte e si esplica su tre precetti, sanzionati in modo identico dalla previsione speciale dell'articolo 32, comma sesto, della legge regionale n. 29/2007:

- 1) divieto di somministrazione¹¹ di bevande alcoliche e superalcoliche dalle ore 2 alle ore 6 antimeridiane;
- 2) divieto di vendita per asporto di bevande alcoliche e superalcoliche dalle ore 2 alle ore 6 antimeridiane;
- 3) divieto di consumo di bevande alcoliche e superalcoliche dalle ore 2 alle ore 6 antimeridiane.

È interessante analizzare nel dettaglio l'originale "*divieto di consumo*" introdotto in modo del tutto nuovo dalla Regione Veneto. Infatti, stante il testo della legge, non si può limitare il divieto al consumo solo all'interno degli E.S.A.B.: si tratta di un divieto assoluto applicabile anche in altri luoghi. Sulla questione si prevede certamente una ampia discussione che si auspica presto risolta da circolari interpretative autentiche, fino ad oggi non intervenute nello specifico argomento, tuttavia il testo della legge oggi dice quanto sopra.

La nuova terna di divieti fa comunque salva l'applicazione delle norme in materia di contrasto all'abuso di bevande alcoliche, richiamando la piena validità degli articoli 689¹² e 691¹³ del codice penale, ma questa limitazione nel richiamo delle norme penali pone qualche problema di carattere sanzionatorio in quanto non viene citato l'articolo 687 c.p. in materia di "Consumo di bevande alcoliche in tempo di vendita non consentita"¹⁴. La questione è rapidamente risolta ricordando che oggi la norma è depenalizzata per cui non siamo in un caso di confronto fra norma penale ed amministrativa, per cui si applica la regola della specialità e della successione delle norme che depongono ambedue a favore della sanzione regionale.

⁹ L'articolo 6, comma ottavo, LR Veneto n. 29/2007, prevede che se entro il centottantesimo giorni dalla pubblicazione della legge non sono approvati accordi con le regioni e province autonome contermini per l'approvazione di norme uguali a quella veneta, la limitazione dell'orario di vendita di alcolici dalle ore 1 alle ore 6 antimeridiane sia risotto dalle ore 2 alle ore 6, per cui, non essendo approvati tali accordi, diamo per vigente l'orario limitato.

¹⁰ Per renderlo chiaro viene fatto un puntiglioso elenco delle strutture di somministrazione e vendita che possono fornire alcolici ai clienti.

¹¹ Occorre precisare che il testo di legge parla di solo divieto di vendita, ma si deve intendere innanzitutto di somministrazione, per effetto di due letture congiunte e coordinate dello stesso testo dell'articolo 6: lo stesso comma primo precisa successivamente "anche per asporto", per cui si deve intendere il primo divieto come "vendita non per asporto", quindi "somministrazione" e, soprattutto, il successivo comma terzo, quando parla di altro, fa riferimento ai "divieti di vendita e somministrazione previsti dai commi 1 e 2", confermando che il comma 1 si riferisce alla somministrazione ed alla vendita per asporto.

¹² Somministrazione di bevande alcoliche a minori o a infermi di mente.

¹³ Somministrazione di bevande alcoliche a persona in stato di manifesta ubriachezza.

¹⁴ L'articolo 687 c.p. recita: "Chiunque acquista o consuma, in un esercizio pubblico, bevande alcoliche fuori del tempo in cui ne è permessa la vendita è punito con la sanzione amministrativa fino a € 51".



La novità piuttosto sta nel fatto che mentre prima si applicava l'articolo 687 c.p. in relazione ad un orario di esercizio di somministrazione, oggi possiamo trovare clienti di un esercizio, legittimamente aperto dopo le ore 2, che non possono comunque consumare alcolici ai sensi della legge regionale.

Il comma primo dell'articolo 6 della legge regionale fa salvo anche quanto prevede l'articolo 14 legge 30 marzo 2001, n. 125, in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati. Tale norma prevede una sanzione amministrativa per la vendita al banco di bevande superalcoliche nelle aree di servizio delle autostrade dalle ore 22 alle ore 6.

Il regime sanzionatorio è di tipo concorsuale fra le tre norme (regionale, codice penale e legge n. 125/2001) pertanto vi possono essere casi in cui andranno applicate tutte e tre, due o solo una di esse¹⁵.

Il comma secondo dell'articolo 6, L.R. n. 29/2007, estende poi i divieti del comma primo al caso della vendita e somministrazione su aree pubbliche e, correttamente, cita e fa salvo il divieto comunque esistente ai sensi dell'articolo 176 del R.D. 6 maggio 1940, n. 635¹⁶.

La lettura del comma secondo e delle eccezioni citate va rimessa un po' in ordine per essere meglio compresa:

- l'articolo 86 del T.U.L.P.S. prevede la licenza¹⁷ per l'esercizio di somministrazione bevande alcoliche;
- l'articolo 87 del T.U.L.P.S. vieta la vendita ambulante di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione;
- l'art. 176 del Regolamento del T.U.L.P.S. dice che, ai fini del rilascio della licenza dell'art. 86 suddetto, non si considera vendita al minuto di bevande alcoliche quelle fatta in recipienti chiusi da asporto;
- l'articolo 6, comma secondo, della legge regionale n. 29/2007 dice che tutte le forme di vendita di bevande alcoliche possibili residualmente rispetto quanto previsto dalle norme nazionali citate (disciplinate quindi dalla legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, in materia di commercio su aree pubbliche) sono comunque soggette ai divieti del comma primo dello stesso articolo 6.

Un modo un po' complesso, forse, per dire semplicemente che qualsiasi tipo di vendita in forma ambulante di bevande alcoliche è vietato dalle 2 alle 6 antimeridiane. Il processo logico-giuridico della norma è comunque corretto quindi andava evidenziato.

Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, ovvero entro il 7 aprile 2008, la Giunta regionale doveva predisporre dei criteri per i comuni che volessero derogare ai divieti di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 6 delle legge regionale n. 29/2007. Tali criteri riguardano programmi di controllo sulla sicurezza stradale che gli stessi comuni dovrebbero attivare fra le 1¹⁸ di notte e le 6 del mattino onde scongiurare il pericolo di abuso di alcolici da parte di chi guida veicoli. La norma in sé, oltre alla lettura dei lavori preparatori, conferma l'obiettivo del divieto di somministrazione e vendita notturno di alcolici.

¹⁵ Per esempio, vendere superalcolici ad un banco di una stazione di servizio autostradale in Veneto alle ore 3 di notte a persona in manifesto stato di ubriachezza comporta l'applicazione di tutte e tre le norme, in questo caso, per altro, in connessione obiettiva con il reato di cui all'articolo 691 c.p.

¹⁶ Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.

¹⁷ Ora assorbita dall'autorizzazione di cui all'articolo 8 o alla d.i.a. di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 29/2007.

¹⁸ Con la mancata approvazione degli accordi interregionali per far permanere il divieto di somministrazione alcolici dalle ore 1 invece che dalle ore 2, si causa una discrasia con l'orario dei piani di sicurezza comunali previsti dal comma terzo dell'articolo 6 della legge regionale, in quanto la norma finale (comma ottavo) che sposta alle ore 2 l'inizio della limitazione al divieto è espressamente diretta ai soli commi primi e secondo e non anche al terzo. Ergo: il divieto parte dalle ore due e gli eventuali piani di sicurezza comunali devono comunque partire dall'una di notte.



Pare ovvio che questi programmi comunali di sicurezza stradale che dovrebbero evitare alle persone di guidare in stato di ebbrezza anche senza i divieti della legge regionale, stante l'impossibilità dei comuni di disporre liberamente delle forze di polizia dello Stato, saranno di competenza della Polizia Municipale con gli immancabili limiti di operatività dei comuni di minore dimensione.

Per altro, in assenza dell'emanazione di tali criteri da parte della regione, il problema non si pone.

Al di là degli orari di limitazione di vendita, somministrazione e consumo di bevande alcoliche, l'articolo 6, comma quarto, della legge regionale n. 29/2007 limita comunque la somministrazione di bevande con contenuto alcolico superiore a 21 per cento volumetrico negli esercizi operanti in determinate situazioni:

- impianti sportivi;
- fiere;
- complessi di attrazione dello spettacolo viaggiante a carattere temporaneo in occasione di sagre o fiere e simili luoghi di convegno;
- nel corso di manifestazioni sportive all'aperto;
- nel corso di manifestazioni musicali all'aperto.

Il sindaco può vietare temporaneamente, con ordinanza, la somministrazione di bevande anche con contenuto alcolico inferiore al 21 per cento del volume in caso di esigenze di interesse pubblico e di sicurezza pubblica.

Quest'ultima norma ha alcuni aspetti di indeterminatezza da risolvere:

- la temporaneità del divieto non può che essere legata alle esigenze di interesse pubblico e sicurezza pubblica che devono motivare l'ordinanza: il periodo di divieto pertanto non potrà superare la durata dell'evento che causa la decisione del sindaco;
- il divieto non è detto che debba riguardare tutte le bevande alcoliche con gradazione inferiore a 21 per cento volumetrico, potendosi limitare la somministrazione a gradazioni inferiori¹⁹, sempre in funzione della corretta motivazione dell'ordinanza;
- le motivazioni di interesse pubblico sono relativamente "libere", potendosi valutare ogni interesse che non sia privato, mentre le motivazioni di sicurezza pubblica vanno motivate in relazione all'effettivo rischio di turbativa della ordinata convivenza delle persone.

Stante la temporaneità (quindi la contingibilità) ma non l'urgenza (salvo casi specifici) si ritiene che l'atto del sindaco nel caso di specie sia un'ordinanza ordinaria.

Ma anche al di fuori dei luoghi strettamente indicati dal comma quarto dell'articolo 6 della legge regionale, ai sensi del successivo comma quinto dello stesso articolo, il sindaco può vietare del tutto la vendita e la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione. Le condizioni per l'emissione di tale tipo di ordinanza sono:

- presenza di gravi e comprovate esigenze di interesse pubblico;
- la destinazione dell'ordine a persone determinate;
- per situazioni contingenti.

Risulta chiara la motivazione che deve sottendere a questo tipo di ordinanza, per altro con effetti gravi nei confronti del libero esercizio del commercio, ma dovrà essere ben motivata la definizione della gravità della situazione che giustifica l'atto ordinatorio. Si tratta inoltre di ordini diretti a persone determinate quindi non alla totalità dei cittadini e per situazioni non generalizzate.

Curiosa è la previsione della deroga al divieto di somministrazione, vendita e consumo di bevande alcoliche la notte di Capodanno, prevista dal comma sesto dell'articolo 6 della legge regionale²⁰.

¹⁹ Il comune di Venezia ha recentemente sperimentato un'ordinanza di questo genere limitando, in occasione dell'evento musicale internazionale "Heineken Jammin' Festival", la somministrazione di bevande alcoliche non superiore a 5 per cento volumetrico.

²⁰ Visto che risulta chiaro che i divieti di cui all'articolo 6 della legge regionale derivano da motivazioni di sicurezza stradale, si spera che la deroga non derivi dall'esigenza di non rovinare la festa e qualcuno ma da



Richiamando la piena vigenza delle norme in materia di contrasto all'abuso di sostanza alcoliche previste dal T.U.L.P.S., il comma settimo dell'articolo 6 della legge regionale prevede che tutto l'assetto dei divieti di cui allo stesso articolo diventi efficace allo scoccare del centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa, ovvero alle ore 00.00 del 7 aprile 2008.

Il rinvio si rendeva necessario per tentare di raggiungere un accordo al fine di approvare con le regioni e le province autonome confinanti²¹ norme di identico contenuto normativo, con l'evidente scopo di evitare un possibile fenomeno di migrazione fuori dal Veneto allo scopo di acquistare o consumare liberamente di notte bevande alcoliche. I divieti di cui all'articolo 6, commi primo e secondo, della legge regionale erano quindi inefficaci fino alla data di tali accordi o, al massimo, fino al 6 aprile 2008. Come norma di salvataggio il successivo comma ottavo dello stesso articolo 6 prevede che, in assenza degli accordi, ovvero al 7 aprile 2008 i divieti dei commi primo e secondo si applicano con un orario dalle 2 alle 6, invece che dall'una alle sei.

Come detto in precedente nota, gli accordi suddetti non sono stati stipulati, quindi il regime limitativo attualmente è l'ultimo descritto.

Lo schema dei divieti di vendita, somministrazione e consumo di bevande alcoliche in orari notturni previsti dalla legge regionale sono tuttavia stati in parte surclassati dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 3 agosto 2007, n. 117, legge 2 ottobre 2007, n. 160, in materia di modifiche al codice della strada, la quale prevede (articolo 6 sia del decreto legge che della legge di conversione) che nei locali in cui si svolge intrattenimento si deve interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le 2 di notte, rendendo così già in vigore su tutto il territorio nazionale parte del divieto previsto dalla Regione Veneto a partire dal 7 aprile 2008. Il doppio precetto, per altro, comporta qualche problema di coordinamento in quanto le due norme sono sanzionate in modo diverso. Ovviamente si sta parlando del caso specifico di un esercizio di somministrazione alimenti e bevande che svolga al suo interno una qualche forma di intrattenimento e non qualsiasi tipo di esercizio.

Preoccupa soprattutto la sanzione accessoria che nel caso della sanzione regionale si applica solo in caso di reiterazione mentre nel caso della sanzione nazionale si applica immediatamente, con la chiusura del locale da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 30 giorni.

Sarà probabile che per la prima violazione, nonostante una sanzione pecuniaria piuttosto elevata (da 1.000 a 6.000 €), ci potremo aspettare dagli esercenti la richiesta in sede di contenzioso di applicazione della legge regionale, che non comporta l'immediata chiusura dell'esercizio. Il contenzioso si aprirà probabilmente sul fatto che ambedue le norme sono motivate dallo stesso interesse (la sicurezza stradale) per cui la legge n. 160/2007 è norma speciale rispetto la norma regionale, mentre quella regionale deriva anche da una riserva di competenza costituzionale in materia di polizia amministrativa.

La questione va risolta alla luce dell'impossibilità nel nostro ordinamento di applicare due sanzioni diverse per una stessa violazione²². In questo caso la violazione è sicuramente la stessa (nel caso specifico dell'esercizio di somministrazione con intrattenimento) in quanto si basa sullo stesso interesse, ovvero la tutela della sicurezza stradale mediante la limitazione della vendita di bevande alcoliche²³.

Per fare una scelta interpretativa ed operativa conviene quindi rifarsi a tale interesse tutelato, come detto, la sicurezza stradale, la quale rientra nel più generale concetto di sicurezza pubblica, quindi di competenza costituzionale dello Stato.

precise e circostanziate statistiche sulla scarsa incidentalità stradale per guida in stato di ebbrezza durante le notti del 1° gennaio.

²¹ Ricordiamo: Lombardia, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna e Province autonome di Trento e Bolzano.

²² *Ne bis in idem*.

²³ Tale affermazione si dimostra consultando le presentazioni in Commissione Parlamentare e del Consiglio Regionale Veneto dei relativi disegni di legge, che, in modo pressoché identico, fanno riferimento alla necessità di ridurre il cosiddetto fenomeno delle "stragi del sabato sera".



Non possiamo qui affermare che la norma regionale sia anticostituzionale, anche perché abbraccia un campo di violazioni più ampio di quella statale, però possiamo anche concludere che nello specifico campo della norma statale la sanzione regionale non si applica.

La norma statale, per altro, è diretta a sanzionare solo chi somministra (titolari e gestori) bevande alcoliche dopo le 2 antimeridiane e non anche chi consuma, per cui l'ambito di intervento della legge regionale è ancora più ampio.

Seguono due tabelle riassuntive di confronto delle due norme.

Divieto di vendita e consumo bevande alcoliche in E.S.A.B. dalle ore 1 alle ore 6 antimeridiane¹.		
NORMA VIOLATA	SANZIONE PECUNIARIA	SANZIONE ACCESSORIA
Art. 6, comma 2	Art. 32, comma 6: da 1.000,00 € a 6.000,00 €. Pagamento in misura ridotta 2.000,00 €	Vedi nota 2.
NOTE OPERATIVE		
1) Redigere verbale di ispezione amministrativa ai sensi Art. 13 L. n. 689/81.		
2) Redigere verbale di contestazione di violazione.		
¹ Il dispositivo avrà piena efficacia a decorrere dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge (7 aprile 2008), purché entro lo stesso termine la Giunta regionale stipuli accordi di identico contenuto normativo con le regioni e le province autonome confinanti e le stesse adottino i rispettivi progetti di legge di ratifica. Nel caso in cui tale adempimento non si sia verificato, la disposizione si applica con il divieto di vendita e somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche dalle ore 2 alle ore 6 antimeridiane, quindi con un spostamento di un'ora del divieto.		
² In caso di reiterazione: sanzione amministrativa pecuniaria raddoppiata; in caso di ulteriore reiterazione (terza violazione): sanzione pecuniaria triplicata e sospensione dell'attività per un periodo tra otto e quindici giorni; alla terza reiterazione (quarta violazione): sanzione pecuniaria quadruplicata e sospensione dell'attività per un periodo tra trenta giorni a un anno. Per espressa previsione dell'Art. 32, comma 7, della legge regionale, per reiterazione nel caso specifico si intende "quando nei dodici mesi successivi alla commissione della prima violazione, accertata con provvedimento esecutivo, è stata commessa la stessa violazione". La reiterazione, contrariamente alla regola generale di cui alla legge n. 689/81, opera anche nel caso di pagamento della sanzione in misura ridotta.		

Divieto di somministrazione bevande alcoliche dopo le ore 02.00 in locali in cui si svolge intrattenimento.		
NORMA VIOLATA	SANZIONE PECUNIARIA	SANZIONE ACCESSORIA
Art. 6, comma 2, d.l. n. 117/2007, convertito in legge 2 ottobre 2007, n. 160 ¹	Nessuna	Chiusura del locale da sette a trenta giorni.
NOTE OPERATIVE		
1) Redigere verbale di ispezione amministrativa ai sensi Art. 13 L. n. 689/81.		
2) Redigere verbale di contestazione di violazione.		
3) Inviare segnalazione all'autorità competente in materia per l'applicazione della sanzione della chiusura.		
¹ La stessa norma prevede anche altri obblighi per gli esercenti, però non direttamente connessi alla somministrazione di bevande.		



5.2 "Ultima ora" su limitazioni alla vendita e alla somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

All'atto della chiusura della presente relazione risulta presentato in Regione un progetto di legge di modifica degli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 29/2007. Si tratta del p.d.l. n. 305, del consigliere Raffaele Zanon, presentato in data 27 febbraio 2008 e assegnato in III Commissione. Attualmente non risulta all'ordine del giorno per la discussione, per cui si ritiene improbabile che possa essere approvato in consiglio prima del 7 aprile 2008.

Vediamone comunque i contenuti in modo da avere una informazione preventiva sulle modifiche.

Innanzitutto osserviamo che la relazione di presentazione del testo di modifica conferma le nostre succitate perplessità in materia di accavallamento fra la norma regionale e la nuova norma statale in materia di somministrazione di alcolici in orari notturni. La relazione infatti afferma (citiamo testualmente) che la modifica si rende necessaria *al fine²⁴ di adeguare la disciplina regionale a quanto previsto nella stessa materia dall'articolo 6 del decreto legge 3 agosto 2007, n. 117, introdotto dalla legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160, successivamente all'approvazione della legge regionale n. 29/2007, concludendo poi che si pone l'esigenza di modificare la legge regionale n. 29/2007, al fine di evitare problemi di sovrapposizione con la normativa statale ed eventuali conseguenti problemi applicativi.* Segue la conclusione del relatore che ritiene opportuno abrogare i passaggi della legge regionale relativi al divieto di somministrazione alcolici in orari notturni, mantenendo le altre regole stabilite dall'articolo 6 della legge regionale (divieto di vendita alcolici in determinati tipi di struttura o eventi, facoltà del sindaco di estendere il divieto per esigenze di interesse pubblico).

La posizione del relatore del p.d.l. è quindi conforme ai dubbi espressi nel precedente paragrafo di questa relazione, rilevando anche che, implicitamente, si ritiene che sia la norma regionale a soccombere in presenza di una norma simile dello stato, così come da noi affermato precedentemente sulla base di un'interpretazione in base alle competenze del livello legislativo e al tipo di interesse tutelato.

Sugli eventuali effetti del p.d.l. n. 305/2008 sulla operatività in materia, vediamo quali, allo stato del p.d.l. depositato in Commissione, sono le cose da prendere in considerazione.

- L'articolo 6 LR Veneto n. 29/2007 viene completamente riscritto eliminando ogni riferimento al divieto di somministrazione, vendita e consumo di alcolici dalle ore 02.00 alle ore 06.00 antimeridiane; resta la disciplina attualmente prevista dai commi quarto (divieto di somministrazione in certi tipi di struttura e in situazioni particolari) e quinto (facoltà del sindaco, per problemi di interesse pubblico, di limitare con ordinanza la somministrazione e la vendita di bevande alcoliche).
- L'articolo 7 (Informazione e promozione della consapevolezza dei rischi conseguenti all'abuso di bevande alcoliche) è abrogato.
- E' abrogato il comma sesto dell'articolo 32 che sanzionava le fattispecie suddette.
- Viene depurato il testo dell'intera legge regionale n. 29/2007 da ogni riferimento alle norme abrogate.

L'effetto operativo più interessante, in caso di approvazione del p.d.l. n. 305/2008, nella sua attuale formulazione, risulterebbe che, stante la norma statale e abrogata quella regionale, non ci sarebbero più norme dispositive e sanzionatorie per la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 02.00 negli esercizi di somministrazione alimenti e bevande ove non ci sia contestuale intrattenimento. Inoltre non esisterebbe più alcun divieto alla vendita per asporto e al consumo di bevande alcoliche negli orari, salvo le norme speciali in materia di stazioni di servizio autostradali.

²⁴ Per completezza di informazione citiamo che il lancio stampa della presentazione del progetto di legge aggiungeva che lo stesso è stato presentato, oltre che per il coordinamento con la nuova e successiva norma statale, anche *perché il divieto è inutile e per non far morire un settore già in difficoltà.* Così le dichiarazioni del relatore riportate da "Il Gazzettino" del 6 marzo 2008.

