

Progetto semplificazione e liberalizzazione: La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande

Testo coordinato da Marilisa Bombi e Ornella Donat

La recente iniziativa della Regione Veneto di emanare direttive per un'interpretazione meno rigida della legge regionale 29/2007, di disciplina delle attività di somministratore, pone in primo piano una problematica presente anche nel confinante Friuli Venezia Giulia e, a dire il vero, anche in molte altre regioni. Prime tra queste, tutte le regioni che continuano ad applicare la disciplina statale, ovvero la legge 287 del 2001, anche dopo la novella del titolo V Cost. che, com'è noto, ha affidato alle regioni stesse la competenza per la disciplina delle attività economiche.

La Regione Veneto, con una circolare coraggiosa ha affermato, di fatto, l'illogicità di una norma vincolistica che avrebbe previsto l'obbligo per i titolari di bar e ristoranti di prevedere, ad ogni turno di lavoro, un soggetto in possesso dei requisiti morali previsti dal testo unico di pubblica sicurezza e professionali, previsti dalla legge regionale del Veneto.

Ci sono ancora altre problematiche, all'interno della disciplina veneta, che presuppongono l'opportunità di una ponderazione, e sono quelle connesse alla figura del procuratore che, in un sistema di garanzia quale quello immaginato dalla normativa veneta, è mal coordinato con la disciplina civilistica. Relativamente a questo aspetto abbiamo avuto più volte modo di soffermarci, evidenziando come possa essere compatibile con il fine da perseguire, l'ipotesi di un esercizio gestito da un procuratore anziché da un institore, dal momento in cui il titolare dell'impresa non ha titolo ad interferire nella gestione del ramo di azienda non disponendo dei requisiti necessari, *rectius*, previsti dalla legge.

Tuttavia, altre sono le problematiche oggi in esame e, quindi, ogni energia va spesa nel tentativo di dirimere le problematiche che si andranno ad evidenziare e che riguardano i requisiti professionali e morali per l'esercizio dell'attività, le questioni relative alla connessione della disciplina con il Tulp e l'attività di somministrazione di pasti in luoghi non aperti al pubblico.

I requisiti professionali

L'articolo 2 della legge 287/1991 subordinava l'esercizio dell'attività di somministrazione all'iscrizione nel Registro esercenti il commercio (REC) che ne fissava anche le condizioni. Oltre alla maggiore età e all'assolvimento degli obblighi scolastici, per ottenere l'iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio del luogo di residenza o di sede legale della società, l'interessato doveva

“aver frequentato con esito positivo corsi professionali istituiti o riconosciuti dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano, aventi a oggetto l'attività di somministrazione di alimenti e di bevande, o corsi di una scuola alberghiera o di altra scuola a specifico indirizzo professionale, ovvero aver superato, dinanzi a una apposita commissione costituita presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, un esame di idoneità all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e di bevande.”

A Sua volta, il comma 3 dell'articolo 2, prevedeva che potevano essere:

“ammessi all'esame previsto [...] coloro che sono in possesso di titolo di studio universitario o di istruzione secondaria superiore nonché coloro che hanno prestato servizio, per almeno due anni negli ultimi cinque anni, presso imprese esercenti attività di somministrazione di alimenti e di bevande, in qualità di dipendenti qualificati addetti alla somministrazione, alla produzione o

all'amministrazione o, se trattasi di coniuge, parente o affine entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore.”

In sostanza, per poter aprire un bar, un ristorante (o gestire la mensa della caserma o dell'ospedale o della scuola a tempo pieno) era necessario aver frequentato uno specifico corso di formazione. In alternativa al corso di formazione professionale, l'interessato poteva richiedere di sostenere, davanti ad una apposita commissione tecnica, un esame che avrebbe accertato la sua capacità tecnica. Questa facoltà era possibile per i laureati, i diplomati, e per coloro i quali avevano maturato un'esperienza sul campo, perlomeno biennale.

Con l'articolo 3 del d.l. 223/2006, così come modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006 n. 248, il REC è stato soppresso ed oggi per poter esercitare l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande è necessario frequentare il corso di formazione o dimostrare, attraverso l'esperienza maturata, di aver acquisito le necessarie competenze previste.

Infatti, l'indomani dell'abrogazione del REC, il competente Ministero, con la circolare del 28 settembre 2006, ha precisato che:

“A seguito della soppressione del registro degli esercenti il commercio per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande e degli esami, il requisito della pratica commerciale, ovvero l'aver “prestato servizio, per almeno due anni negli ultimi cinque, presso imprese esercenti attività di somministrazione di alimenti e bevande, in qualità di dipendenti qualificati addetti alla somministrazione, alla produzione o all'amministrazione o, se trattasi di coniuge, parente o affine entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore” può essere ritenuto valido ai fini della dimostrazione del possesso della qualificazione professionale, analogamente a quanto già previsto ai fini dell'avvio dell'attività di vendita nel settore alimentare dal d. lgs. n. 114 (cfr. art. 5, comma 5, lett. b).”

In sostanza, anche i laureati e i diplomati devono acquisire la formazione specifica. E non c'è, a tale proposito, nulla di strano se si pensa che per fare l'impiantista, ai sensi del dm 37/2008, il laureato deve dimostrare di aver effettuato studi tecnici specifici, mentre il diplomato deve lavorare per almeno due anni alle dipendenze di una impresa del ramo prima di poter dimostrare di aver acquisito la professionalità necessaria.

Con la novella del titolo V Cost. molte regioni hanno voluto esercitare la potestà legislativa in questo settore, forse anche al fine di completare la disciplina e colmando in tal modo la lacuna causata dalla mancata emanazione del regolamento, atteso vanamente per dieci anni. Le conseguenze, a tale proposito, sono state nefaste. Non tanto per le scelte che il legislatore regionale ha espressamente individuato nell'ambito della propria autonomia, (ad esempio in FVG un geometra può aprire un ristorante mentre in Veneto pari titolo è riconosciuto all'infermiere) bensì perché la differenziazione da una regione all'altra limita fortemente la competitività e, quindi, la concorrenza. In altre parole se Mario Rossi, titolo di studio perito edile, ha aperto (con successo perché ha assunto un bravo cuoco) un ristorante a Pordenone (comune del FVG confinante con il Veneto) non potrà mai aprirne un altro a Padova in quanto l'esperienza maturata non è riconosciuta dalla regione Veneto.

Appare evidente che una situazione del genere mal si coniuga con i medesimi principi comunitari di libertà di circolazione e sarebbe, quindi, oltremodo opportuno che in forza del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sancito dall'art. 118 Cost., fosse lo Stato a determinare i requisiti abilitanti validi per l'intero territorio nazionale. Del resto, a ben guardare, è la stessa Costituzione che lo impone, in forza di quell'articolo 120 che, forse, il legislatore regionale interveniente ha ommesso di considerare prima di emanare nuove norme. Infatti, tale articolo dispone che:

“La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle

cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

La disciplina commerciale e la connessione con il Tulp

A prescindere dalle considerazioni sopraesposte che evidenziano la necessità di ri-uniformare a livello nazionale i requisiti professionali per l'esercizio dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, analogo problema si pone per quanto concerne i requisiti morali. La questione è di rilevante importanza, soprattutto in relazione al fatto che non è stato ancora, formalmente, sciolto il dubbio sull'applicabilità, o meno, delle disposizioni del Tulp strettamente connesse all'attività di somministrazione, ovvero l'articolo 86 del r.d. 773/1931 e 152, 153, 180, 185, 186¹ del relativo regolamento r.d. 635/1940. La disciplina nazionale contenuta nella legge 287/1991, in sostanza, non afferma come, invece, avrebbe dovuto fare, che la disciplina per l'attività di somministrazione è sostitutiva dell'art. 86 Tulp. E' stato il Consiglio di Stato, nel parere n. 123/96 espresso nell'adunanza generale del 25 luglio 1996 sullo schema di regolamento alla legge 287 del 1991 (peraltro mai emanato) ad insistere per il mantenimento della complessa disciplina nell'alveo del Tulp e non è stato un caso, quindi, se il dpr 311/2001 all'articolo 2, comma 1, lettera g) ha sostituito il secondo comma dell'art. 152 reg.to Tulp disponendo che:

Per le attività ricomprese fra quelle indicate dall'articolo 86 della legge o dall'articolo 158 del presente regolamento, disciplinate da altre disposizioni di legge statale o regionale, la licenza e ogni altro titolo autorizzatorio, comunque denominato, previsti da queste ultime disposizioni, svolge anche, previa verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge, la funzione di autorizzazione ai fini del predetto articolo 86, con l'osservanza delle disposizioni del titolo I, capi III e IV, e degli articoli 100, 101, 108, terzo comma, 109 e 110 della legge, nonché di quelle del

¹ Art. 152

Fermo il disposto degli articoli 12 e 13 del presente regolamento, la domanda per la licenza di uno degli esercizi indicati all'art. 86 della Legge deve contenere le indicazioni relative alla natura e all'ubicazione dell'esercizio e all'insegna.

Per le attività ricomprese fra quelle indicate dall'art. 86 della Legge o dall'art. 158 del presente regolamento, disciplinate da altre disposizioni di legge statale o regionale, la licenza e ogni altro titolo autorizzatorio, comunque denominato, previsti da queste ultime disposizioni, svolge anche, previa verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge, la funzione di autorizzazione ai fini del predetto art. 86, con l'osservanza delle disposizioni del titolo I, capi III e IV, e degli articoli 100, 101, 108, terzo comma, 109 e 110 della Legge, nonché di quelle del presente regolamento non incompatibili con altre disposizioni che disciplinano specificamente la materia".

Art. 153

La licenza può essere rifiutata o revocata per ragioni di igiene o quando la località o la casa non si prestino ad essere convenientemente sorvegliate.

Art. 180

I pubblici esercenti debbono tenere esposte nel locale dell'esercizio, in luogo visibile al pubblico, la licenza e l'autorizzazione e la tariffa dei prezzi.

Hanno pure l'obbligo di tenere in luogo visibile al pubblico l'elenco delle bevande alcoliche indicate nell'art. 89 della Legge che trovansi in vendita nell'esercizio, nonché la riproduzione a stampa degli artt. 96, 97 e 101 della Legge e 173 176 a 181 e 186 del presente regolamento.

Art. 185

Gli esercenti hanno l'obbligo di tenere accesa una luce alla porta principale dell'esercizio, dall'imbrunire alla chiusura.

Art. 186

Con la chiusura dei pubblici esercizi all'ora stabilita deve cessare ogni servizio o somministrazione agli avventori ed effettuarsi lo sgombero del locale.

presente regolamento non incompatibili con altre disposizioni che disciplinano specificamente la materia.

La questione non è di secondaria importanza, in quanto le discipline regionali e lo stesso ministero dello sviluppo economico hanno, da tempo ormai, ritenuto che determinate fattispecie di somministrazione e, tra queste, il subingresso e la somministrazione annessa ai locali di intrattenimento, avrebbero potuto iniziare a seguito della presentazione di una dichiarazione di inizio attività. E' evidente a tale proposito che, in base al sopraindicato art. 152 del regolamento Tulps, l'attività può essere esercitata previa verifica del possesso dei requisiti di onorabilità previsti dagli articoli 11 e 92 del Tulps e, pertanto, con riferimento all'art. 11, comma II dello stesso, il procedimento autorizzatorio non può essere sottoposto a dichiarazione di inizio attività in quanto sussistono elementi di discrezionalità in capo all'amministrazione ricevente.

E' ormai noto, peraltro, che con la legge costituzionale 3 del 2001 sono state mantenute in capo allo Stato soltanto le funzioni in materia di pubblica sicurezza e non anche quelle di polizia amministrativa esercitate ora dalle regioni. La Corte Cost. si è pronunciata con diverse sentenze sulla questione della "Polizia amministrativa" che rubrica, tra l'altro, l'art. 19 del d.P.R. 616/1977 con il quale è stata trasferita ai comuni la funzione relativa al rilascio delle autorizzazioni (licenze) per l'esercizio dell'attività di cui all'art. 86 Tulps: "la licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili, di cui all'art. 86"².

Nonostante le diverse pronunce, tuttavia, sul fatto che la "Polizia amministrativa" è una funzione e non una materia, allo stato attuale nessuna regione è intervenuta. Al riguardo la Corte Cost. nella sentenza n. 115 depositata il 7 aprile 1995 nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 12, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, recante "Riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773", promosso con ricorso della Regione Toscana, ha affermato che la polizia amministrativa è connessa alla funzione collegata e così, ad esempio, "Per quanto riguarda l'art. 111 del testo unico di pubblica sicurezza, relativo all'obbligo della licenza per l'esercizio dell'arte tipografica, litografica, fotografica e di qualunque altra arte di stampa o di riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari, [...] deve ritenersi che le norme in esame rientrano nelle competenze regionali nella misura in cui siano riconducibili alla materia dell'artigianato, di cui all'art. 117 della Costituzione; limitatamente cioè alle ipotesi in cui ricorrano le condizioni, soprattutto di ordine dimensionale, dettate dalla legge-quadro 8 agosto 1985, n. 443, che qualificano le imprese artigiane.

Oggi il quadro di riferimento, dopo la novella dell'art. 117 è ancora più semplice, rientrando la disciplina per l'esercizio delle attività economiche nella competenza residuale delle regioni, fermo restando ovviamente la tutela della concorrenza di cui alla lettera e) dell'art. 117 Cost.

A chiarire in termini ulteriori la questione è intervenuta recentemente la Corte con sentenza n. 129 del 4 maggio 2009, nell'esaminare il ricorso per conflitto di attribuzione del Presidente della provincia di Bolzano relativo ad un provvedimento di chiusura di un locale emesso dal Questore ai sensi dell'art. 100 Tulps. Con riguardo alla distinzione fra provvedimenti di polizia amministrativa e provvedimenti di pubblica sicurezza, afferma la sentenza, la Corte ha già affermato che rientrano fra i compiti di polizia amministrativa, accessori ai compiti spettanti alle regioni (ed alle province autonome) nelle materie di loro competenza (sentenza n. 290 del 2001), le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle regioni e degli

² In tal senso dispone, al punto 8) l'elenco di cui all'art. 19 del d.P.R. 616/1977.

enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Inoltre, precisa ancora il Giudice delle leggi, solo quando le funzioni di polizia accedano ad una delle materie regionali e gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei poteri ad esse connessi siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione, quelle misure possono essere ricondotte alle funzioni regionali (o provinciali) di polizia amministrativa (sentenza n. 218 del 1988).

In sostanza, "la polizia amministrativa è quella potestà che consente di vigilare sugli "eventi" che all'interno delle comunità locali possono creare turbativa; seguendo così l'ordinamento un antico principio di organizzazione della libertà comunale, per il quale la comunità che crea un rischio per l'ordine pubblico materiale ha interesse a provvedervi e deve sopportarne i costi".³

Margini di ambiguità dopo la novella del titolo V non sono più possibili e, di conseguenza, va formalmente chiarito che il Tulp, relativamente all'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, si applica soltanto per la parte in cui le disposizioni sono poste a tutela della sicurezza pubblica. La disciplina autorizzatoria e il relativo sistema sanzionatorio per l'inosservanza delle stesse rientra, quindi, nella competenza esclusiva delle regioni, fermo restando quanto già sopra evidenziato in relazione alla necessità di uniformare a livello nazionale i requisiti morali e professionali con riferimento al diritto comunitario e all'art. 120 Cost.

La somministrazione in locali non aperti al pubblico

La legge 287/1991 ha assoggettato alla disciplina di settore non soltanto gli esercizi pubblici, ovvero quelli previsti dall'art. 86 del Tulp: "trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche", ma anche la somministrazione che viene effettuata:

"nelle mense aziendali e negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'interno; esercitata in via diretta a favore dei propri dipendenti da amministrazioni, enti o imprese pubbliche;

in scuole; in ospedali; in comunità religiose; in stabilimenti militari, delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;"

In sostanza, i requisiti morali e quelli professionali devono essere posseduti anche da coloro i quali esercitano l'attività in locali non aperti al pubblico. Non solo, ma devono essere rispettati anche gli altri presupposti previsti dalla legge 287/1971. Infatti, l'articolo 3, al comma 7, dispone senza eccezione alcuna che:

7. Le attività di somministrazione di alimenti e di bevande devono essere esercitate nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica e igienico-sanitaria, nonché di quelle sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, fatta salva l'irrogazione delle sanzioni relative alle norme e prescrizioni violate.

Relativamente a quest'ultima disposizione sono stati scritti fiumi di inchiostro dalla dottrina in quanto è ben difficile confermare il rispetto delle norme urbanistiche per una mensa all'interno di una caserma o di una fabbrica. Infatti, il PRGC avrà previsto una zona destinata a servizi (nel primo caso) o all'industria (nel secondo); ne consegue che una mensa affidata in gestione a terzi e, quindi, attività tipicamente commerciale) potrebbe non essere ritenuta compatibile.

In merito a questi aspetti, già diverse regioni, a livello interpretativo, hanno fornito direttive ai Comuni per un'applicazione "razionale" delle disposizioni. Tuttavia, va anche rilevato che la disposizione in questione è, sotto un certo punto di vista "inutile".

La più recente disciplina a carattere comunitario con il pacchetto igiene, infatti, ha introdotto nell'ordinamento adeguati vincoli che vanno applicati ed interpretati alla luce della Direttiva servizi che Stato e regioni devono applicare entro il 2010. Ebbene, come ha correttamente evidenziato la

³ Mangiameli S. *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?* in *Giur. Cost.* 1996, 01

Regione Veneto, nella circolare n. 3 del 7 aprile 2009, la direttiva 2006/123/CE prevede che devono essere rimossi gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica non strettamente supportati da motivazioni riferite alla tutela di interessi generali. A tale proposito, sottolinea la suddetta circolare riguardo i locali non aperti al pubblico, "vengono in rilievo, in qualità di interessi generali meritevoli di tutela al punto di giustificare la limitazione della libera iniziativa economica, sia il diritto e la tutela della salute – con gli annessi aspetti igienico-sanitari – sia la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, questi ultimi, tuttavia, solo con riferimento agli esercizi aperti al pubblico".

Di conseguenza, appare fuori luogo assoggettare a provvedimento autorizzatorio (seppur sostituito da una dichiarazione di inizio attività) l'attività di impresa che, peraltro, non potrà essere assoggettata a controllo da parte del Comune in quanto non appartenente alla tipologia degli "esercizi pubblici" ovvero dei locali aperti al pubblico e, quindi, anche agli organi di polizia. In sostanza, gli unici soggetti autorizzati dalla legge ad accedere ai locali per i necessari controlli sono gli organi preposti alla tutela igienico sanitaria. Tutela sanitaria che trova nella disciplina comunitaria⁴ l'indicazione delle prescrizioni che devono essere rispettate e nel relativo decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193⁵, le relative sanzioni per la loro inosservanza.

18 maggio 2009

⁴ Al cosiddetto pacchetto igiene appartengono il: [regolamento \(ce\) n. 852/2004](#) del parlamento europeo e del consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari; [regolamento \(ce\) n. 853/2004](#) del parlamento europeo e del consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; [regolamento \(ce\) n. 854/2004](#) del parlamento europeo e del consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano.

⁵ Il d.lgs è stato emanato in "Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore"