

La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nella regione Veneto. C'è ancora tempo per correggere la rotta.

di Marilisa Bombi

Il 14 dicembre scorso, il Presidente della terza Commissione consiliare permanente della Regione Veneto ha inviato al Presidente del Consiglio regionale il progetto di legge n. 117 recante la “Disciplina dell’esercizio dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande”.

Il ddl non è ancora stato preso in esame dall’aula e, si ritiene, quindi, non sarà approvato prima della consueta pausa estiva. Non essendo immediata la sua approvazione c’è tempo ancora per qualche considerazione con la speranza, anche, di contribuire al perfezionamento della legge che uscirà dall’aula.

Non c’è che dire, è stato fatto un grosso lavoro così come risulta dal complesso quadro normativo composto da ben 37 articoli. Insomma, una disciplina ben più corposa della legge statale, la 287 del 1991 che attualmente regola ancora, nella regione Veneto, un comparto in rapida trasformazione, con soli 12 articoli, norme transitorie e di rinvio comprese.

La Regione invade l’ambito di autonomia dei comuni

Il primo elemento da prendere in considerazione, scorrendo l’articolato e la relazione di accompagnamento, è la novella dell’art. 117 della Costituzione la quale individua gli ambiti e i livelli della normazione. A dire il vero, relativamente agli ambiti che dovrebbero distinguere le attribuzioni statali da quelli regionali, il confine è ancora una sottile linea che solo la giurisprudenza della Corte costituzionale potrà definire. Non a caso, proprio la Regione Veneto ha presentato ricorso di legittimità costituzionale avverso il d.l. n. 223/2006 (d.l. “Bersani”) cercando di ottenere una definizione alla materia-non materia della tutela della concorrenza¹ che valorizzi l’apporto delle regioni.

Riguardo i livelli della normazione la situazione è più complessa. In linea di principio, certamente, anche il legislatore statale e quello regionale può, nell’atto di attribuire le funzioni e dettare le regole di principio, stabilire anche quelle di dettaglio, specialmente per le parti che non siano ancora state coperte dalle fonti di autonomia; ma dovrebbe restare inteso che, qualora l’ordinamento locale intenda dare corpo a principi innovativi rispetto alla disciplina preesistente, la stessa fonte primaria deve cedere al sopravvenire dei regolamenti posti in essere dagli stessi enti locali.

L’art. 4 della legge 131 del 2003 traduce ed attua questo impegno costituzionale riconoscendo l’esistenza di una riserva di competenza in favore del regolamento comunale; tale potere trova il suo radicamento diretto negli stessi principi fissati dalla Costituzione.²

¹ Il ricorso della regione Veneto è stato pubblicato sulla G.U. n. 40 del 4 ottobre 2006

² L’articolo 4, commi 4 e 6 della l. 131 del 2003, dispongono rispettivamente che:

“4. La disciplina dell’organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell’ente locale, nell’ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

Il progetto di legge 117 presentato dalla Giunta regionale sul cui testo si è espressa la competente commissione consiliare contiene una articolata disciplina di dettaglio mutuata, per la maggior parte, dalla regolamentazione statale propria della disciplina in materia commerciale e riconducibile al d.m. 375 del 1988. Insomma, una fonte regolamentare vecchia di vent'anni e, tanto per essere chiari, antecedente alla legge 241 del 1990, a tutte le leggi di semplificazione intervenute successivamente e a tutti i regolamenti di semplificazione e di delegificazione nel frattempo emanati. Fornire ai comuni questa traccia operativa può rappresentare un freno. Può raffigurare un limite alla opportunità che, invece, i comuni oggi hanno di utilizzare la fonte regolamentare per rendere competitivo il proprio territorio introducendo disposizioni atte a semplificare gli oneri a carico delle imprese e accogliendo in tal modo l'invito della UE di ridurre del 25 per cento gli oneri burocratici. Per evitare di condizionare gli enti locali, a tal fine, potrebbe essere utile individuare specificatamente, all'interno dell'articolato normativo del progetto di legge, le disposizioni cedevoli nei confronti della normazione comunale. Non va ignorato, infatti, che gli enti locali possono trovarsi impreparati a svolgere il nuovo ruolo che la Costituzione ha assegnato loro e che dovrà essere formata una nuova categoria di funzionari, tenuto anche conto che nel progetto per la qualità della normazione, fino ad oggi, gli enti locali non sono stati coinvolti. Insomma, specificare quali disposizioni possono essere considerate cedevoli rispetto la normazione comunale, lungi dall'essere una disposizione ridondante, potrebbe configurarsi uno stimolo all'esercizio dell'autonomia normativa.

Solo marginalmente, con riguardo alle disposizioni di dettaglio per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, va accennato al fatto che, a suo tempo, proprio la regione Veneto aveva ricorso alla Corte costituzionale (prima ancora dell'entrata in vigore della modifica al titolo V) lamentando il fatto che lo Stato aveva cercato di appropriarsi di una competenza che non gli poteva essere attribuita. Con la sentenza n. 206 del 26 giugno 2001 la Corte aveva concluso che nelle materie diverse da quelle di competenza propria delle regioni, ma oggetto di conferimenti di funzioni amministrative alle stesse, "spetta alle Regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione"; e che "in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti (...) è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle Regioni e dagli enti locali".

Una legge che tra due anni dovrà essere modificata

Altra considerazione necessaria, conseguente alla lettura del progetto di legge, va fatta con riferimento alla direttiva Bolkestein che i Paesi membri della UE devono recepire nei rispettivi ordinamenti nazionali (e regionali) entro il 28 dicembre 2009 e, quindi, al massimo entro due anni e mezzo. Secondo il parere della Commissione Europea, che già nel luglio 2002 presentò una relazione sullo stato del mercato interno dei servizi,

6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo.

L'integrazione del mercato interno in questo ambito è ben lontana dallo sfruttare in pieno le potenzialità di crescita economica che la UE doveva prefigurare. La direttiva Bolkestein che ne è scaturita ha quindi come obiettivo quello di facilitare la circolazione di servizi all'interno dell'Unione Europea, perché i servizi rappresentano il 70% dell'occupazione in Europa, e la loro liberalizzazione, a detta di numerosi economisti, aumenterebbe l'occupazione ed il PIL dell'Unione Europea. La direttiva, in base al testo emendato, è stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione Europea il 12 dicembre 2006. La direttiva 2006/123/CE, tuttavia, non disciplina nello specifico l'ampio settore dei servizi, in cui rientra il commercio, ma si propone come un direttiva-quadro, che pone poche regole molto generali e lascia agli stati membri la decisione su come meglio applicare i principi da essa enunciati. Essendo la disciplina per le attività economiche di competenza regionale, è evidente che dovranno essere le regioni a darvi attuazione. Le leggi e i decreti legge in materia di competitività che nei tempi più recenti sono stati promulgati dallo Stato, del resto, anticipano l'attuazione a queste direttive ma sta alle regioni, alla fin fine, adeguare il proprio ordinamento agli indirizzi che la UE ha stabilito.

Due binari che potrebbero riunirsi in un unico tracciato

Un'ulteriore questione da esaminare è quella che riguarda la polizia amministrativa in cui le regioni hanno oggi competenza esclusiva, essendo espressamente esclusa dalle materie la cui legislazione è affidata allo Stato, così come risulta dal comma secondo, lettera h) dell'articolo 117 Cost. Nel progetto di legge della Regione Veneto, così come sottolineato nella relazione di accompagnamento, è disciplinata l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e viene abbandonato l'equivoco termine di esercizio pubblico la cui disciplina è riconducibile al testo unico di pubblica sicurezza. Si vuole in tal modo chiarire, è precisato nella relazione di accompagnamento del progetto di legge, 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. Ottima scelta, quella del legislatore regionale, di dettare una disciplina organica per un comparto in evoluzione ma, ciò che andava anche fatto, era/è di chiarire in che modo la disciplina per l'attività di somministrazione si concilia con quella in materia di polizia amministrativa, tuttora disciplinata dal t.u.l.p.s. anche se, dopo la novella dell'art. 117, rientrante nell'ambito di competenza delle regioni. La questione non è di poco conto anche se, ad onor del vero, nessuna delle regioni che fino ad ora hanno normato il comparto della somministrazione, si sono cimentate a mettere ordine nel settore, coordinando le due discipline. In pratica, tutte le regioni hanno ignorato il fatto che il d.p.r. 311/2001 ha ratificato quanto il Consiglio di Stato aveva chiaramente rilevato nel parere n. 123/96 espresso nell'adunanza generale del 25 luglio 1996 sullo schema di regolamento alla legge 287 del 1991, ovvero che per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande doveva continuare ad applicarsi la disciplina del t.u.l.p.s. oltre alla legge 287 del 1991. Un doppio binario, quindi, che le regioni, oggi, potrebbero, o meglio ancora dovrebbero, riunire in unico tracciato.

L'esercizio della discrezionalità.

E' opportuno sottolineare, relativamente ai requisiti per l'esercizio delle attività, che gli stessi saranno definiti dalla nuova legge, ma rimangono tuttora applicabili anche quelli fissati dagli articoli 11 e 92₃ del testo unico. In particolare, il comma secondo dell'art. 11 prevede alcune ipotesi di condanne per reato, che demandano, o demanderebbero, all'autorità competente (nella fattispecie il Comune) la discrezionalità se concedere o meno la licenza. La disposizione di cui all'art. 11, comma secondo, del t.u.l.p.s., infatti, nel precedere l'elencazione delle ipotesi di condanna per i reati, esplica che in tali circostanze "le autorizzazioni di polizia possono essere negate". La locuzione "possono" denota l'esercizio di discrezionalità. E' superfluo rilevare che un procedimento caratterizzato da elementi di discrezionalità non può essere sottoposto a denuncia di inizio attività come invece è previsto nel progetto di legge della Regione Veneto, a meno che i procedimenti non si sdoppino senza tenere conto di quanto ha disposto il d.p.r. 311/2001 che, invece, li ha voluti unificare. Allo stato attuale, comunque, nessuna regione si è interrogata sulle problematiche connesse alla duplicazione dei procedimenti di natura commerciale e di polizia amministrativa e alla connotazione che il procedimento previsto dal testo unico di pubblica sicurezza (rectius polizia amministrativa) deve avere in relazione al fatto che i due presuppongono requisiti di onorabilità non sovrapponibili e che uno dei due non consente l'applicabilità dell'istituto della dichiarazione di inizio attività in luogo dell'autorizzazione.

Non sciogliere questi nodi significa lasciare i Comuni in un limbo, soprattutto per un comparto in rapida trasformazione che, tra l'altro, soffre della concorrenza delle imprese artigiane, che senza gli oneri ai quali sono sottoposti i cosiddetti pubblici esercizi, in nulla ormai si differenziano.

³ Cfr art. 11 t.u.l.p.s. Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate:

a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;

a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza.

Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta.

Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione.

Art. 92 t.u.l.p.s.

Oltre a quanto è preveduto dall'art. 11, la licenza di esercizio pubblico e l'autorizzazione di cui all'art. 89 non possono essere date a chi sia stato condannato per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, o contro la sanità pubblica o per giuochi d'azzardo, o per delitti commessi in istato di ubriachezza o per contravvenzioni concernenti la prevenzione dell'alcoolismo, o per infrazioni alla legge sul lotto, o per abuso di sostanze stupefacenti.