



**Comune di Neviano**  
*Provincia di Lecce*

**DOCUMENTO STRATEGICO DEL COMMERCIO**

*(L.R. 24/2015 e ss.mm.ii.)*

*La Commissione Straordinaria:*

Dott. Vincenzo Lubrano

Dott.ssa Manuela Currà

Dott. Berardino Nuovo

*Il Redattore*  
*Avv. Giuseppe Sciscioli*

**DISCIPLINA DELL'ATTIVITA' DI**  
**SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E**  
**BEVANDE**

Con provvedimenti adottati dal Comune di Neviano nel corso del tempo, sono stati fissati i parametri numerici per il rilascio delle autorizzazioni ex lege 287/91 per l'apertura di pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande.

All'uopo, fu stabilito nelle distinte zone in cui fu suddiviso il territorio comunale il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili dal competente vecchio Ufficio Commercio (poi sostituito dal Suap) nei confronti dei soggetti istanti, una volta verificata la sussistenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla normativa di settore.

Giova all'uopo osservare che, nel corso dell'ultimo periodo, la materia dei pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande risulta profondamente mutata a seguito di una vorticoso evoluzione legislativa, dottrina e giurisprudenziale che, sulla scorta peraltro delle pronunce del legislatore dell'Unione Europea, ha mirato a liberalizzare l'avvio di tali attività.

Tanto, in virtù dei principi della libertà di concorrenza economica e della libertà di fare impresa, che già per altri comparti produttivi (attività di commercio, distribuzione di carburanti, di acconciatori ed estetisti, ecc.) avevano progressivamente eliminato i fattori limitativi legati al "numerus clausus" ovvero alla distanza fra esercizi della medesima tipologia.

Il legislatore nazionale con il varo del D.Lgs. 59 del 23.04.10, entrato in vigore l'8 maggio, ha recepito la c.d. "Direttiva Servizi", meglio conosciuta come "Direttiva Bolkestein", di rango comunitario, ed ha introdotto anche nella materia dei pubblici esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, prima esclusa in base alla L.287/91, i principi della libertà di concorrenza imprenditoriale, determinando, di fatto, la liberalizzazione delle aperture di bar, ristoranti, ecc.

In sostanza il legislatore, sia comunitario che italiano, ha inteso eliminare gli ostacoli ancora oggi presenti in questo tipo di mercato, riportando al centro dell'attenzione il cittadino, "rectius" il consumatore, e quindi la libertà di impresa, lo sviluppo occupazionale, il contenimento dei prezzi, il pluralismo delle attività economiche a scapito della tutela di interessi corporativi e di quelli prettamente personalistici dei gestori di tali attività, prima indirettamente, ma di fatto, tutelati dalla L.287/91.

L'apertura, insomma, di un bar o di un ristorante non deve più dipendere dalla disponibilità di autorizzazioni rilasciabili in una determinata zona del territorio secondo la programmazione comunale vigente, ma dalla qualità del servizio che si intende offrire al consumatore.

Si sono sprecate, di recente, le pronunce della magistratura amministrativa, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, della Corte Costituzionale, del Ministero per lo Sviluppo Economico che hanno censurato politiche programmatiche dei Comuni fondate sulla fissazione di quote di mercato riferite ad ambiti territoriali predefiniti, che di fatto potrebbero provocare effetti distorsivi della concorrenza, impedendo la crescita delle imprese ed il conseguimento di economie di scala a beneficio dei consumatori.

Si avrebbe così un mercato rigido e non flessibile, come invece dovrebbe accadere in un'economia libera e non soggetta ad un'ottica dirigistica dell'ente pubblico di riferimento, in questo caso comunale.

Come detto, tutte queste valutazioni sono state fatte proprie dal D.Lgs. 59 del 23.04.10 (cui è seguito la Circolare esplicativa del Ministero per lo Sviluppo Economico n.3635 del 06.05.10) che, recependo la legislazione comunitaria, ha eliminato ogni tipo di vincolo numerico e quantitativo nell'ambito delle autorizzazioni per l'apertura di pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande prima imposti dalla Legge 287/91.

In particolare, l'art. 64 c.3 del Decreto Legislativo n.59/10 stabilisce che, al massimo, i Comuni per alcune zone del territorio possano adottare un tipo particolare di programmazione per l'apertura di bar, ristoranti, ecc.

Quella, cioè, fondata su parametri oggettivi di tutela della sostenibilità ambientale e sociale e di vivibilità di una determinata parte del territorio, salvaguardando e riqualificando zone di pregio artistico, architettonico, archeologico, nonché tutelando il diritto dei residenti alla vivibilità dell'ambiente urbano e garantendo l'ordine pubblico e la salute pubblica.

L'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande è stata oggetto di espressa disciplina normativa da parte del Codice del Commercio che, come per le altre attività considerate, rinvia a sua volta al Documento Strategico del Commercio la fonte regolatrice su base comunale.

All'uopo si riporta la disciplina positiva fissata dal Titolo VI<sup>^</sup> della L.R. 24/2015 e dalla L.R. 12/2018 in tema di pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

*“Art. 38*

*Tipologia degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande*

*1. Gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande sono costituiti da un'unica tipologia che comprende la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione.*

*2. Gli esercizi di cui al presente articolo hanno facoltà di vendere per asporto i prodotti oggetto dell'attività.*

*Art. 39*

*Apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi*

*1. I comuni, nell'ambito degli strumenti di cui all'articolo 12, individuano le aree in cui l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di somministrazione degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande sono soggetti ad autorizzazione e a limitazioni per motivi imperativi di interesse generale. Negli altri casi l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento di un'attività di somministrazione è soggetta a SCIA.*

*2. È fatto obbligo a tutti i soggetti che svolgono attività di somministrazione di alimenti e bevande di esercitarla nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e di inquinamento acustico, sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, nonché delle norme in materia di sicurezza e prevenzione incendi e, qualora trattasi di esercizi aperti al pubblico, di sorvegliabilità.*

*3. In caso di esercizi soggetti ad autorizzazione, il rispetto delle disposizioni di cui al comma 2, è richiesto ai fini dell'esercizio dell'attività che rimane precluso in assenza di esso, ma non condiziona il rilascio dell'autorizzazione. Entro centottanta giorni dalla data di*

*rilascio dell'autorizzazione, salvo proroga in caso di comprovata necessità, e comunque prima di dare inizio all'attività di somministrazione, il titolare deve porsi in regola con quanto previsto al comma 2. Il comune accerta l'adeguata sorvegliabilità anche nel caso di locali oggetto di ampliamento o di modifiche strutturali. E' fatta salva la possibilità per il comune di prevedere l'obbligo del possesso dei requisiti di cui all'articolo 5, al momento del rilascio dell'autorizzazione.*

*4. Nella SCIA di cui al comma 1, il soggetto interessato dichiara:*

- a) di essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 5;*
- b) il rispetto di quanto previsto al comma 2 del presente articolo;*
- c) l'ubicazione e la superficie di somministrazione dell'esercizio;*
- d) l'impegno al rispetto del CCNL;*
- e) la tipologia di attività di somministrazione: bar, ristorante, attività di trattenimento.*

*Art. 40*

*Attività non soggette ad autorizzazione*

*1. Sono comunque soggette a SCIA, e non ad autorizzazione, le attività di somministrazione di alimenti e bevande da effettuarsi:*

- a) negli esercizi annessi ad alberghi, pensioni, locande o ad altri complessi ricettivi;*
- b) negli esercizi nei quali la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande viene effettuata congiuntamente ad attività di spettacolo, trattenimento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari, impianti sportivi, cinema, teatri e altri esercizi similari, nonché in tutti i casi in cui l'attività di somministrazione è esercitata all'interno di strutture di servizio ed è in ogni caso a esse funzionalmente e logisticamente collegata, sempreché alla somministrazione di alimenti e bevande non sia riservata una superficie maggiore rispetto a quella in cui è svolta l'attività cui è funzionalmente e logisticamente collegata. Non costituisce attività di spettacolo, trattenimento e svago la semplice musica di accompagnamento e compagnia;*
- c) negli esercizi situati all'interno delle aree di servizio delle strade extraurbane principali e delle autostrade, così come definite dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) nelle stazioni dei mezzi di trasporto pubblico (ferroviarie, marittime, aeroportuali, autostazioni) e sui mezzi di trasporto pubblico;*
- d) negli esercizi posti nell'ambito degli impianti stradali di distribuzione carburanti;*
- e) nelle mense aziendali, negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'interno e nelle altre attività di somministrazione non aperte al pubblico individuate dai comuni;*
- f) le attività svolte direttamente, nei limiti dei loro compiti istituzionali e senza fini di lucro, da ospedali, case di cura, case per esercizi spirituali, asili infantili, scuole, case di riposo, caserme, stabilimenti delle forze dell'ordine, strutture d'accoglienza per immigrati o rifugiati e altre simili strutture di accoglienza o sostegno;*
- g) nei centri polifunzionali di cui all'articolo 13;*
- h) nelle attività svolte in forma temporanea di cui all'articolo 41;*
- i) al domicilio del consumatore.*

*2. I contenuti della SCIA sono quelli previsti all'articolo 39, comma 4.*

*Art. 41*

*Attività di somministrazione stagionale e temporanea*

*1. I comuni stabiliscono le condizioni per l'esercizio dell'attività di somministrazione in forma stagionale, considerandosi tale l'attività svolta per uno o più periodi, nel complesso*

*non inferiori a sessanta giorni e non superiori a duecentoquaranta giorni, per ciascun anno solare.*

*2. In occasione di fiere, feste, mercati o di altre riunioni straordinarie di persone, l'attività temporanea di somministrazione è soggetta a SCIA presentata nel comune in cui l'attività si svolge. Essa può essere svolta soltanto per il periodo di svolgimento delle predette manifestazioni e per i locali o luoghi cui si riferiscono e se il richiedente risulta in possesso di requisiti di cui all'articolo 5, se designa un responsabile in possesso di medesimi requisiti, incaricato di seguire direttamente lo svolgimento della manifestazione.*

*3. Per l'esercizio dell'attività di somministrazione di cui al comma 2, si osservano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 2, con esclusione di quelle relative alla destinazione d'uso dei locali e degli edifici.*

*4. Per lo svolgimento delle attività di somministrazione svolte in forma temporanea, nell'ambito di manifestazioni a carattere religioso, benefico, solidaristico, sociale o politico, non sono richiesti i requisiti di cui all'articolo 71, comma 6, del d.lgs. 59/2010. L'attività è svolta nel rispetto delle norme igienicosanitarie e in materia di sicurezza. 5. Le attività di somministrazione temporanee non possono avere una durata superiore a quarantacinque giorni anche non consecutivi.*

*Art. 42*

*Esercizio di attività accessorie*

*1. Fermo restando il rispetto delle disposizioni previste dalle leggi di settore, i titoli abilitativi di cui all'articolo 39, concedono la facoltà di installare e utilizzare apparecchi radiotelevisivi e impianti in genere per la diffusione sonora e di immagini, sempreché i locali non siano appositamente allestiti in modo da configurare lo svolgimento di un'attività di pubblico spettacolo o intrattenimento.*

*2. Gli stessi titoli abilitativi di cui al comma 1 abilitano, inoltre, all'effettuazione di piccoli trattenimenti musicali senza ballo in sale con capienza e afflusso non superiore a cento persone dove la clientela acceda per la consumazione, senza l'apprestamento di elementi atti a trasformare l'esercizio in locale di pubblico spettacolo o trattenimento e senza il pagamento di biglietto di ingresso o di aumento nei costi delle consumazioni. È comunque fatto salvo il rispetto delle disposizioni vigenti e in particolare, quelle in materia di sicurezza, di prevenzione incendi e di inquinamento acustico.*

*3. I comuni definiscono le caratteristiche e le modalità di svolgimento dei trattenimenti ai fini dell'applicazione del comma 2”.*

Richiamata la normativa regionale, che come detto, di fatto opera una vera e propria delega della disciplina al Documento Strategico Comunale del Commercio, non è possibile in questa sede prescindere dalla impetuosa ondata liberalizzatrice di matrice europea che nell'ultimo decennio ha sconvolto il sistema della vendita di quotidiani e periodici.

Con la conseguenza che, ad oggi, nel caso del Comune di Neviano ed in ragione dell'assenza di motivi di interesse generale, non sussistono più quei presupposti su cui si ancoravano le vecchie programmazioni comunali in tema di somministrazione di alimenti e bevande ex L. 287/91.

In osservanza della disciplina previgente alla direttiva servizi ed al D.Lgs. 59/10 nonché alla legge 248/2006, anche il Comune di Neviano, nel tempo, si era dotato della disciplina comunale per l'apertura di pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, che

disciplinava dettagliatamente tale tipologia di attività di vendita, subordinandola al rilascio di apposita autorizzazione comunale nonché al rispetto di parametri numerici prestabiliti e distanze minime.

Ad oggi nel Comune di Neviano sono attivi n. 12, di cui n.1 in periferia, n.7 nel centro urbano e n. 4 nel centro storico e aree contermini.

A livello generale, ancor prima del Codice del Commercio pugliese, nel corso dell'ultimo periodo, tali attività sono state interessate da una profonda evoluzione legislativa, dottrinarica e giurisprudenziale che, sulla scorta peraltro delle pronunce del legislatore dell'Unione Europea, ha mirato a liberalizzare l'avvio dei pubblici esercizi e, in generale, delle attività commerciali in sede fissa.

Tanto, in virtù dei principi della libertà di concorrenza economica e della libertà di fare impresa, che già per altri comparti produttivi (attività di acconciatori ed estetisti, distribuzione di carburanti, edicole, attività artigianali, ecc.) hanno progressivamente eliminato i fattori limitativi legati al "numerus clausus" ed alla distanza fra esercizi della medesima tipologia.

Di recente, si sono registrate copiose pronunce della magistratura amministrativa, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, della Corte Costituzionale, del Ministero per lo Sviluppo Economico che hanno censurato politiche programmatiche dei Comuni fondate sulla fissazione di quote di mercato riferite ad ambiti territoriali predefiniti, che di fatto potrebbero provocare effetti distorsivi della concorrenza, impedendo la crescita delle imprese ed il conseguimento di economie di scala a beneficio dei consumatori.

Si avrebbe così un mercato rigido e non flessibile, come invece dovrebbe accadere in un'economia libera e non soggetta ad un'ottica dirigistica dell'ente pubblico di riferimento, in questo caso comunale.

Infatti, i principi dell'ordinamento comunitario e del nostro ordinamento nazionale impongono che i poteri pubblici non interferiscano sul libero giuoco della concorrenza, astenendosi dallo stabilire inderogabilmente il numero massimo degli esercenti da autorizzare in una determinata area.

Limitazioni all'apertura di nuovi pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e produttive in generale sono astrattamente possibili purché non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia, in altri termini, sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta alla presunta entità della domanda.

In sintesi, la ratio delle recenti disposizioni legislative in ambito di attività produttive è nel senso che appare ormai precluso alle amministrazioni adottare misure regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull'equilibrio fra domanda e offerta, che deve invece determinarsi in base alle sole regole del mercato (cfr. Cons. Stato, sent. n. 2808 del 2009).

In particolare, il mantenimento di una limitazione quantitativa all'accesso al mercato con riguardo alla sola attività di rivendita di quotidiani e riviste potrebbe ben essere suscettibile di determinare effetti discriminatori penalizzanti nei confronti degli operatori appartenenti a questa categoria rispetto agli altri operatori commerciali.

Già all'indomani della L.248/06, il Tar Lombardia, sez. IV, con l'importante sentenza n. 6259 del 12 novembre 2007, aveva ammonito che "la *ratio*" delle nuove disposizioni della legge 248/2006 è nel senso che appare ormai precluso alle Amministrazioni adottare misure

regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull'equilibrio fra domanda e offerta, che deve invece determinarsi in base alle sole regole del mercato. La circolare ministeriale 28.9.2006 e la successiva risoluzione ministeriale 10.10.2006, citate dalla difesa comunale, non mutano l'orientamento del Collegio. Infatti, anche a voler prescindere dal fatto che le circolari o le risoluzioni interpretative non vincolano certo il giudice amministrativo, costituendo semplici interpretazioni della normativa vigente, rivolte a soggetti determinati, la circolare ministeriale, all'art. 5, non pare certo collidere con le conclusioni del Tribunale, anzi il Ministero ribadisce la non ammissibilità di forme di programmazione fondate su quote massime di mercato <<comunque individuate>> e riferite ad <<ambiti territoriali predefiniti>>. Quanto alla risoluzione ministeriale, che costituisce un semplice parere rivolto ad un Comune, occorre ricordare, come già sopra esposto, che l'interpretazione in essa contenuta è stata censurata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel proprio parere del 7.6.2007 sopra ricordato, fermo restando che una semplice risoluzione ministeriale non può certo spingersi ad eliminare o ad attenuare l'effetto innovativo dell'art. 3 della legge 248/2006. Deve, pertanto, confermarsi, per le motivazioni suesposte (violazione dell'art. 3 del decreto legge 223/2006, convertito con legge 248/2006, oltre che eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione e travisamento e violazione della circolare 28.9.2006), l'accoglimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti, con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale del 7.5.2005 impugnata con il ricorso principale e dell'ulteriore provvedimento comunale del 30.1.2007, contestato con i motivi aggiunti. Con riguardo ai due atti negativi gravati con ricorso principale (provvedimenti comunali del 12.9.2006 e del 25.10.2006), l'annullamento dell'atto oggetto di motivi aggiunti ha effetto caducante, come già sopra esposto, nei loro riguardi. Il Comune dovrà pertanto, alla luce della presente pronuncia, adeguare le proprie disposizioni regolamentari in materia di rilascio di nuove autorizzazioni per esercizi di somministrazione, ai principi di liberalizzazione contenuti nella novella legislativa statale richiamata. Attesa la fondatezza, nel merito, del presente

gravame, reputa il Tribunale di prescindere  
dall'esame dell'art. 10-bis della legge 241/1990 carattere  
preliminare, sollevata alla ricorrente, circa la  
violazione dell'art. 10-bis della legge 241/1990 da  
parte del Comune.  
2. Quanto alla domanda di accertamento  
dell'illegittimità del comportamento del Comune,  
per mancato adeguamento alla legge 248/2006,  
contenuta nell'atto di motivi aggiunti, la stessa deve  
reputarsi inammissibile, non essendo consentito al  
giudice amministrativo, in sede di giurisdizione  
generale di legittimità, come nel caso di specie,  
adottare pronunce di accertamento dell'illegittimità  
di condotte dell'Amministrazione.  
3. In ordine alla domanda di annullamento della  
circolare ministeriale del 28.9.2006, ritiene il  
Collegio che i motivi di contestazioni ad essa  
inerenti possono reputarsi assorbiti per effetto  
dell'accoglimento delle altre censure, atteso del  
resto che il gravame contro la circolare è stato  
proposto in via meramente eventuale (<<per quanto  
possa occorrere>>); senza contare che, come già  
sopra esposto, le circolari ministeriali interpretative  
non sono certo vincolanti per il giudice  
amministrativo, il quale può prescindere dalle  
medesime nell'interpretazione ed applicazione del  
diritto, senza necessità di un loro annullamento,  
qualora l'interpretazione offerta  
dall'Amministrazione sia *contra legem*"

Da tale pronunciamento ad oggi si sono susseguiti innumerevoli interventi della giurisprudenza costituzionale e amministrativa nel segno della inammissibilità di pianificazioni regionali e comunali recanti il mantenimento del *numerus clausus* dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande disgiunte dalla oggettiva dimostrazione di imperativi motivi di interesse generale.

In sostanza, gli unici limiti possono essere di tipo qualitativo e non quantitativo, legati a ragioni non altrimenti risolvibili afferenti la tutela della salute, della sicurezza, della vivibilità, della tutela dell'arredo urbano, dell'ambiente.

Stessa ratio liberalizzatrice, sempre in tema di p.e., ha riguardato la disciplina in ordine alla fissazione di orari e turni di apertura gli orari, anch'essa superata ed ingiustificata se non anche qui- per imperativi motivi di ordine generale. .

In sostanza, prima dell'avvento della Direttiva Bolkestein e , della legge 248/06, ecc., si era abituati a sindacare l'assentibilità di un'istanza di avvio di un'attività produttiva (per es. bar, negozio, edicola, ecc.) unicamente sulla base della verifica della disciplina normativa vigente specifica per quella attività e cioè la L.287/91 per i pubblici esercizi, il D.Lgs. 114/98 per le attività commerciali, il D.Lgs. 170/01 per le edicole, ecc.

Dopo la Legge Costituzionale n.03/2001, che ha ascrivito alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, che è materia trasversale, cioè intersecante i comuni profili di accesso alle attività economiche, ancora dopo la legge

Bersani 248/06 che eliminò le “quote di mercato” come criterio di pianificazione e contingentamento economico, infine dopo la Direttiva Bolkestein (D.Lgs. 59/10 e 147/12), dopo la prima legge Monti (214/11), il ragionamento da fare deve essere necessariamente un altro.

Tranne espressi casi stabiliti da recenti legge, cioè post Bolkestein (medie e grandi strutture di vendita, commercio su aree pubbliche, noleggio con conducente di autovetture), in generale le attività produttive, quali che siano, sono liberalizzate, si possono cioè avviare senza alcun ostacolo riveniente da vecchie leggi o da regolamenti di sorta, ad eccezione di imperativi motivi di interesse generale *“connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali”* (art.31 c.2 L.214/11).

In altre parole, per verificare l’assentibilità di un’istanza per l’avvio di un’attività produttiva non è più possibile riferirsi esclusivamente alla disciplina specifica prima vigente, perché questa va filtrata attraverso il necessario scrutinio riferito all’eventuale pregiudizio (da dimostrarsi oggettivamente) attinente la tutela della salute, dell’arredo urbano, dei beni culturali, ecc.

Quindi, all’interprete è posto il più gravoso compito di verificare non solo la normativa speciale per quell’attività ma, più in generale, se i limiti prima previsti ante-Bolkestein “resistano”, cioè se siano ancora giustificati da profili attinenti la tutela della salute, dell’arredo urbano, dei beni culturali, ecc.

Diventa, per esempio, assolutamente ingiustificato e nettamente contrastante con qualsiasi principio comunitario e nazionale oggi vigente continuare a sostenere che l’apertura di un bar o di un ristorante o di una pizzeria o ancora di una birreria o gelateria sia soggetta ad autorizzazione e subordinata alla verifica di licenze disponibili in base ad un vecchio Piano già adottato dal Comune o dalla Regione in osservanza della L. 287/91 o, ancora, al rispetto di distanze da esercizio simile, sempre in base in base ad un vecchio Piano già adottato in materia.

Diversamente, significa restare ancorati ad un tempo che è ormai passato, in cui erano fissati in maniera apodittica e autoreferenziali da parte dei Comuni contingenti in base a quote di mercato, bandi di concorso per l’assegnazione di autorizzazioni, distanze.

Ben inteso, l’Amministrazione Comunale ben potrebbe- ma in linea puramente teorica-riproporre un piano di apertura di pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non più redatto secondo indici quantitativi bensì qualitativi cioè attinenti la tutela della salute, dell’arredo urbano, dei beni culturali, ecc., che non appaiono dimostrabili nel caso del Comune di Bietto.

Piuttosto il Comune dovrebbe adeguare i propri regolamenti ed, in generale, il proprio ordinamento ai nuovi principi vigenti in materia, non potendosi più trincerare dietro una posizione dinamica di appiattimento su logiche e strumentazioni obsolete.

In virtù del principio di primazia del diritto europeo su quello nazionale e dell’obbligo del giudice e della P.A. di disapplicazione della norma interna contrastante con quella comunitaria, i Comuni devono astenersi da condotte anti-concorrenziali e dunque non devono limitare l’apertura delle edicole e di qualsiasi altra attività economica se non per imperativi motivi di interesse generale pertinenti a valori protetti in sede costituzionale (francamente difficili da individuare nel caso delle edicole).

Sul punto, l’art.34 c.2 del decreto legge n.201/11, convertito dalla legge n.214 del 22.12.2011, afferma che *“La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l’ordinamento comunitario, che*

*possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità". L'art.31 c.2 dello stesso decreto legge poi prevede espressamente che "secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".*

Vanno perciò in soffitta le vetuste pianificazioni comunali, redatte e approvate in osservanza della L. 287/91, di localizzazione dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande che disciplinavano dettagliatamente l'esercizio di tale tipologia di attività, subordinandola al rilascio di apposita autorizzazione comunale, previa verifica delle licenze disponibili nonché al rispetto di parametri numerici prestabiliti e distanze minime.

In ogni caso preme evidenziare che la liberalizzazione delle attività di somministrazione non è stata sancita da una disposizione legislativa particolare ed espressamente abrogatrice della L. 287/91, che peraltro ancora vige seppur in parte, ma essa è il frutto di un articolato percorso ermeneutico che riguarda in generale tutte le attività economiche.

E questo proprio perchè, nel corso dell'ultimo periodo le attività economiche sono state interessate da una profonda evoluzione legislativa, dottrinarie e giurisprudenziale che, sulla scorta peraltro delle pronunce del legislatore dell'Unione Europea, ha mirato a liberalizzare anche l'avvio delle attività commerciali in sede fissa, le attività di acconciatori ed estetisti, distribuzione di carburanti, pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande, attività artigianali, ecc.

Sono dunque censurate politiche programmatiche dei Comuni fondate sulla fissazione di quote di mercato riferite ad ambiti territoriali predefiniti, che di fatto potrebbero provocare effetti distorsivi della concorrenza, impedendo la crescita delle imprese ed il conseguimento di economie di scala a beneficio dei consumatori. Si avrebbe così un mercato rigido e non flessibile, come invece dovrebbe accadere in un'economia libera e non soggetta ad un'ottica dirigistica dell'ente pubblico di riferimento, in questo caso comunale.

Da tutto questo deriva che non solo la completa liberalizzazione del settore ma anche che è sufficiente la Scia per aprire un pubblico esercizio di alimenti e bevande, nelle sue diverse tipologie, o il trasferimento di un esistente, con la sola osservanza della disciplina comunale edilizia ed urbanistica per il locale sede dell'attività e del possesso dei requisiti morali e professionali del soggetto.

Pertanto, alla luce delle novità normative da ultimo introdotte possono considerarsi in linea con i principi normativi di tutela della concorrenza – secondo l'orientamento più accreditato – quelle misure di regolamentazione dell'insediamento di tali attività di vendita che prendano in considerazione esclusivamente gli interessi generali di tipo urbanistico o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori (c.d. caratteristiche urbanistiche e sociali).

L'apertura, quindi, di un bar o di un ristorante non deve più dipendere dalla disponibilità di autorizzazioni rilasciabili in una determinata zona del territorio o da altri parametri bensì dalla qualità del servizio che si intende offrire al consumatore.

In conclusione si richiama l'art.31 c.2 del D.Lgs. 59/10 per il quale *"secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei*

*lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.*

Tale ultimo termine assegnato per l'adeguamento dell'ordinamento comunale ai principi prima esposti, è stato differito al 30 settembre 2012, giusta art.1 c.4 ter del decreto legge n.1/12, convertito dalla legge n.27 del 24 marzo 2012.

Come detto, nel caso del Comune di Neviaop, giova osservare che, alla data odierna, risultano attivi nel territorio comunale n. 12 pubblici esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande distribuiti in maniera più concentrata nel centro urbano.

Non si ritiene che il territorio stesso sia caratterizzato dalla presenza di zone di particolare pregio tali da potersi ritenere indispensabile porre limitazioni all'apertura di nuovi pubblici esercizi né che possano profilarsi quelle ragioni di sostenibilità ambientale e sociale richiamate dall'art.64 c.3 del D.Lgs.59/10 così rilevanti da rendere inopportuna la liberalizzazione di bar e ristoranti in particolari zone del territorio stesso.

Quanto sopra, anche con riferimento alle previsioni della recente legge sulla Concorrenza n.214 del 30/12/2023- art.12.

In relazione ad una popolazione di residenti con meno di 5.000 abitanti i pubblici esercizi attivi rappresentano una cifra sicuramente proporzionata; del resto la soppressione del numero chiuso non si ritiene che possa determinare un aumento di pubblici esercizi tale da poter creare, in alcune zone del territorio piuttosto che in altre, particolari problematiche di sostenibilità ambientale, sociale e di vivibilità e mobilità dei residenti.

In tali ultime ipotesi, al fine di preservare per esempio i residenti nelle zone caratterizzate dalla presenza dei pubblici esercizi, sarà piuttosto necessario porre in essere una decisa azione preventiva e repressiva degli organi di vigilanza mirata ad assicurare l'osservanza degli orari di chiusura e di diffusione della musica nonché le norme vigenti in materia di rispetto dell'ordine pubblico e della salute pubblica.

Per tutte queste motivazioni, in ragione della carenza di esigenze di interesse generale relative alla tutela ambientale, della salute, dell'arredo urbano, del patrimonio culturale, ecc., si ritiene doverosa e inevitabile, la liberalizzazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande con il definitivo superamento delle vetuste pianificazioni comunali e l'abrogazione di qualsiasi fissazione di limiti, contingenti, prescrizioni e vincoli, dando atto che le attività in parola sono disciplinate esclusivamente dalla normativa statale e regionale in materia e dunque avviabili mediante la presentazione della prescritta Scia, fermo restando il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi dei locali sede dell'attività.