



**INTRODUZIONE AL REGOLAMENTO SULLA PROGRAMMAZIONE DEGLI
ESERCIZI DI SOMMINISTRAZIONE
DI ALIMENTI E BEVANDE
(ART. 42 BIS DELLA L.R. 28/2005 e D.LGS 59/2010)**

Premessa

Il settore commerciale degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande riveste un ruolo di fondamentale importanza per il territorio, sia dal punto di vista economico e occupazionale che dal punto di vista sociale, dal momento che bar e ristoranti rappresentano da sempre luoghi di incontro e di socializzazione per la popolazione. Per questo motivo l'Amministrazione comunale di Volterra, pur prendendo atto della progressiva liberalizzazione che in questo settore hanno introdotto le normative comunitaria, nazionale e regionale ha ritenuto di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 42-bis della L.R.T. n. 28/2005 introducendo per determinate zone della Città di Volterra dei criteri qualitativi da rispettare in caso di nuova apertura, subingresso o ristrutturazione degli esercizi.

Nei paragrafi che seguono si cercherà di delineare le motivazioni che, partendo da un'analisi del quadro normativo e della dinamica di domanda e offerta del settore nelle diverse zone del territorio comunale, hanno spinto all'individuazione di alcuni obiettivi di fondo e, conseguentemente, all'adozione e alla calibratura dei requisiti esposti.

Il quadro normativo

La disciplina regionale "**Codice del Commercio**", L.R. 7 febbraio 2005, n. 28 ha introdotto importanti modifiche nella normativa del settore consentendo di affrontare il tema degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande in maniera nuova, superando le carenze derivanti dalla legge n. 287/91, ed introducendo alcune novità di seguito sintetizzate:

- secondo quanto previsto dall'art. 42 non sussiste più la distinzione degli esercizi in tipologie a), b) e d) ma ne viene individuata una unica definita "Somministrazione al pubblico di alimenti e bevande"

- secondo quanto era previsto dall'art. 43 per accedere al settore non si deve più passare attraverso una procedura a evidenza pubblica, e la vecchia autorizzazione amministrativa viene sostituita dalla Dichiarazione di Inizio Attività ad efficacia immediata

- i requisiti professionali per l'esercizio dell'attività sono indicati all'art. 14 (ora art. 71 D.lgs 59/2010), ovvero la frequenza con esito positivo di appositi corsi di formazione oppure aver esercitato in proprio o prestato la propria opera in qualità di dipendente qualificato per due anni negli ultimi cinque in esercizi di somministrazione; oppure essere stato iscritto al REC per attività di somministrazione.

- è stato abolito il parere delle commissioni consultive (di cui all'art. 3, c. 1 della l. 287/91), sostituito da diverse modalità concertative da attivare ai fini della programmazione del settore. Tale principio indica che per programmare e regolamentare, in una visione d'insieme del sistema distributivo commerciale, occorre instaurare una forma di dialogo e confronto tra soggetti istituzionali, autonomie territoriali, autonomie funzionali e soggetti privati, in modo da realizzare delle strategie di intervento che siano condivise e partecipate nella misura maggiore possibile.

In questo quadro di forte innovazione a livello di normativa regionale Toscana è andata ad inserirsi, l'adozione del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (Decreto Bersani), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

All'articolo 3 di tale decreto sono presenti indicazioni riguardo la tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale che, al fine di garantire "la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità

all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale”, prevedono che le attività economiche di distribuzione commerciale, ivi comprese la somministrazione di alimenti e bevande, siano svolte, tra l'altro, senza limiti riferiti a quote di mercato e a distanze minime, e senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico.

Nella successiva Circolare esplicativa (n.3603/C del 28/09/2006) il Ministero dello Sviluppo Economico, confermava l'impostazione generale della legge nazionale a cui dovevano fare riferimento i futuri atti normativi delle Regioni.

In seguito a questo intervento normativo la Regione Toscana ha approvato la Legge Regionale n. 34 del 5 Giugno 2007 – “Modifiche al Codice del Commercio”, con la quale la Regione, introducendo alcune modifiche al Codice del Commercio, si è impegnata a recepire le direttive generali del nuovo “Decreto Bersani” in maniera da garantire al massimo la libertà di concorrenza anche al commercio della nostra regione.

Relativamente agli esercizi di somministrazione le modifiche introdotte dalla Legge Regionale n. 34/2007 hanno portato alcune importanti novità tra cui ricordiamo:

- Art 23 e Art 24 (modifiche art.42 e introduzione dell'art. 42 bis nella l.r. 28/2005) il Comune, previa concertazione, e sulla base di una programmazione che tenga conto dell'adeguatezza del servizio, della vocazione delle diverse aree territoriali, della salvaguardia e qualificazione di aree e di eventuali programmi di valorizzazione, definisce dei requisiti di tipo urbanistico/strutturale, igienico-sanitari, di impatto ambientale, dell'adesione a disciplinari di qualità e di qualificazione professionale degli esercenti.

In ultimo è intervenuto il **D.Lgs 59/2010** che ha recepito in Italia la Direttiva europea sui servizi (Direttiva Bolkestein) con il quale si ribadisce che nella predisposizione del provvedimento di programmazione degli esercizi pubblici potranno essere introdotti solo criteri fondati su indici di qualità e fruibilità del servizio in grado di promuovere sviluppo e garantire l'equilibrio degli interessi coinvolti, con esclusione di contingenti e parametri numerici. Il decreto dispone inoltre che *“al fine di assicurare un corretto sviluppo del settore, i Comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico ferma restando l'esigenza di garantire sia l'interesse della collettività inteso come fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio dell'attività. Tale programmazione può prevedere [] divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale, di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità”*. Per la prima volta si parla espressamente di “diritto dei residenti” elemento centrale nella valutazione della programmazione e nella sostenibilità in una determinata zona di ulteriori esercizi pubblici.

Il suddetto decreto ha creato non pochi dubbi interpretativi sulla piena applicabilità della L.R. 28/2005, dubbi fugati da una recente circolare della regione Toscana che ha ben spiegato quali parti della legge regionale rimangono applicabili e quali no in riferimento agli esercizi di somministrazione. In particolare con riferimento alla programmazione testualmente si afferma che rimane valido quanto previsto dall'art. 42-bis della L.R. 28/2005, integrato dall'art. 98, c. 1 della stessa legge, che consente ai Comuni previa concertazione con le parti sociali, di definire i requisiti degli esercizi di somministrazione “anche in relazione alle specificità delle diverse parti del territorio comunale” e di poter prevedere, in base a criteri oggettivi che tengano conto della sostenibilità e qualità urbana [] divieti, vincoli e prescrizioni, anche al fine di valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio. Sempre nella circolare del Ministero si precisa che avendo la regione Toscana previsto un regime abilitativo più semplificato, questa non debba adeguarsi al D. Lgs. 59/2010 potendo pertanto mantenere l'utilizzo della DIA ad effetto immediato.

Altra novità importante introdotta dal D. Lgs. 59/2010 e **prevalente rispetto alla legge regionale** è quella che attiene ai requisiti di onorabilità e professionali. In particolare per quanto riguarda questi ultimi si evidenzia che a partire dall'8 maggio scorso la frequenza con esito positivo di *uno qualsiasi* dei corsi professionali per il commercio di alimenti o per la preparazione e somministrazione degli stessi, abilità automaticamente ad entrambe le attività.

Dal quadro normativo appena delineato emerge chiaramente la logica che dovrà guidare la futura gestione comunale del settore: si dovrà passare da una pianificazione, impostata su parametri numerici, ad una programmazione basata sullo studio approfondito delle caratteristiche del settore e sull'emanazione di specifici requisiti a cui dovranno adeguarsi le future nuove attività.

Il presente lavoro di programmazione del settore degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, pertanto, si pone una pluralità di obiettivi:

1. tutelare le zone di maggiore interesse storico, artistico e culturale della città con un già rilevante insediamento di esercizi pubblici
2. fissare dei requisiti oggettivi ed indici di qualità del servizio per gli esercizi pubblici da insediare nelle altre zone all'interno della città "antica" in modo da migliorare l'offerta del servizio commerciale e tutelare la concorrenza di questo importante settore distributivo
3. incentivare l'apertura degli esercizi nelle zone più periferiche della città e lungo tutto il territorio comunale.

La zonizzazione

Il codice del Commercio della Regione Toscana fa esplicito richiamo alla necessità di impostare la programmazione dell'attività di somministrazione in modo da tener conto anche delle differenti caratteristiche del territorio del Comune; a ciò si aggiunga la possibilità data dal D. Lgs. 59/2010 di vietare o limitare l'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale, di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico..

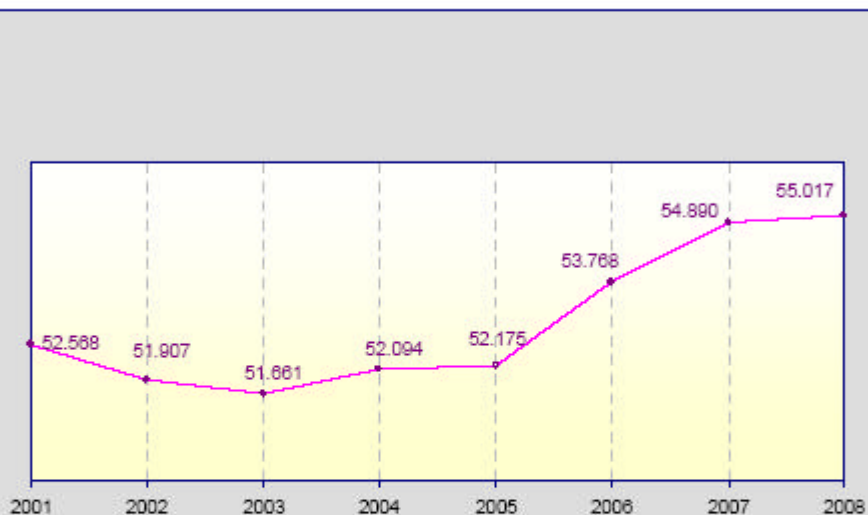
Dopo attenta valutazione si ritiene di poter individuare 3 macrozone caratterizzate ognuna da peculiari caratteristiche tali da rendere opportuno un diverso intervento di programmazione con maglie tendenzialmente più larghe man mano che ci si allontana dal centro della città. Queste zone sono:

- **ZONA A:** Via Matteotti e Via Gramsci, P.za dei Priori, Sdrucchiolo di Piazza, P.za San Giovanni, Via Guarnacci (dall'intersezione con Via Sarti al Vicolo del Forno e civico n. 21), Via Marchesi, Vicolo Falconcini, Pza XX Settembre, Via delle Prigioni, Vicolo delle Prigioni P.za Martiri della Libertà, Via Turazza poste nel pieno del centro storico e della zona a traffico limitato queste vie e piazze sono caratterizzate da un contesto urbanistico di grosso pregio, da una forte presenza turistica abbinata ad una consistente presenza di residenti; la zona presenta una forte concentrazione di esercizi pubblici, esercizi di vicinato e attività artigianali di prodotti alimentari.
- **ZONA B:** Area (esclusa la zona A) ricompresa all'interno della cinta muraria Medievale: pur presentando caratteristiche urbanistiche simili alla A, questa zona si contraddistingue per una minor presenza turistica ed una minore concentrazione di pubblici esercizi.
- **ZONA C:** Periferia e resto del territorio comunale al di fuori delle zone A e B: presenta caratteristiche urbanistiche di minor pregio, una forte presenza di residenti, una scarsa presenza turistica ed una viabilità estremamente più accessibile: in questa zona la presenza di pubblici esercizi è senz'altro minore rispetto alle due precedenti. In tale zona è ricompreso un territorio prevalentemente rurale, caratterizzato da un'offerta ricettiva quasi esclusivamente agrituristica e da insediamenti urbani costituiti da piccoli borghi (Villamagna, Mazzolla, Roncolla, Prato d'Era) e da case sparse.

La fotografia attuale della domanda e dell'offerta

Di seguito sono riportati alcuni dati sui consumi degli italiani nei pubblici esercizi che evidenziano un incremento degli stessi lungo nel corso degli ultimi anni.

Il Trend dei consumi nei pubblici esercizi (in milioni di euro - valori a prezzi 2000)

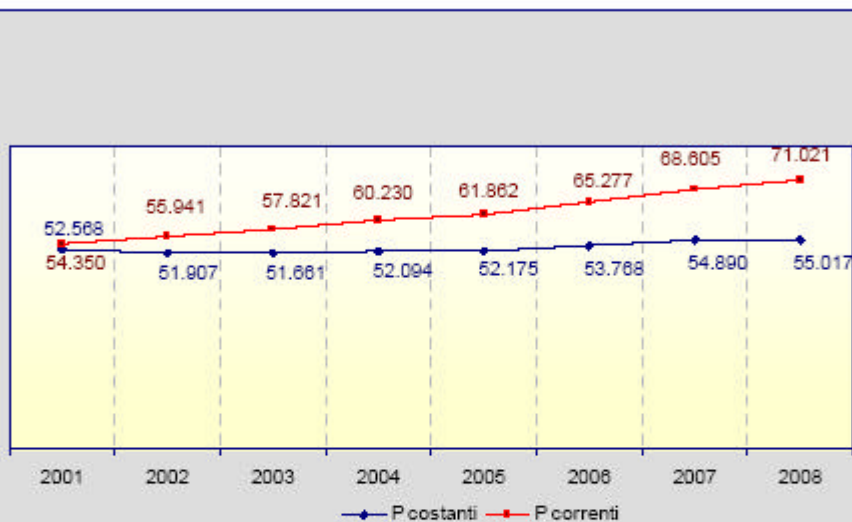


Nel 2008 la spesa delle famiglie nel comparto dei pubblici esercizi⁷⁷ è stata di poco superiore a 55 miliardi di euro pari al 75% del totale in leggera crescita rispetto all'anno precedente.

Fonte: elaborazione C.S. Fipe su dati Istat



La spesa delle famiglie nei servizi di ristorazione (milioni di euro)



La spesa a prezzi costanti si è attestata, nel corso del 2008, intorno ai 55 mld. di euro, il dato più alto registrato dal 2001.

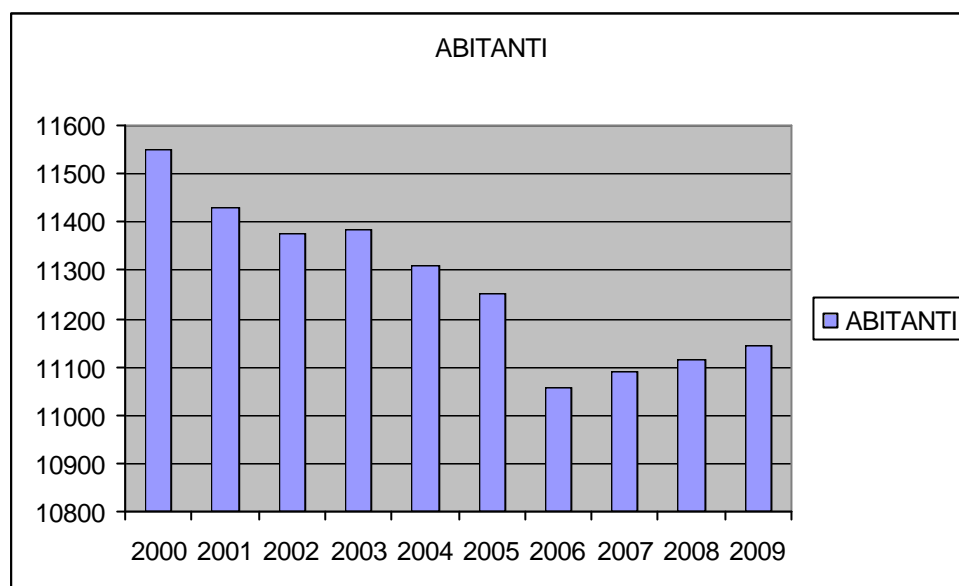
In valore la spesa ha superato la soglia dei 71 mld. di euro evidenziando una certa tensione sui prezzi del settore.

Fonte: elaborazione C.S. Fipe su dati Istat



Per effettuare una valutazione coerente della situazione odierna dell'offerta degli esercizi pubblici nel Comune di Volterra è utile prendere in considerazione alcuni dati inerenti sia il numero degli abitanti che quello degli esercizi presenti.

Per quanto concerne la popolazione residente nel Comune di Volterra dopo un calo costante e cospicuo dal 2000 al 2005, fino a raggiungere la soglia degli 11.000.abitanti, stiamo assistendo ad un trend positivo che ha portato il numero dei residenti nei primi sei mesi del 2010 a quota 11.129.



Per quanto concerne invece la rete degli esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande la situazione attuale è la seguente

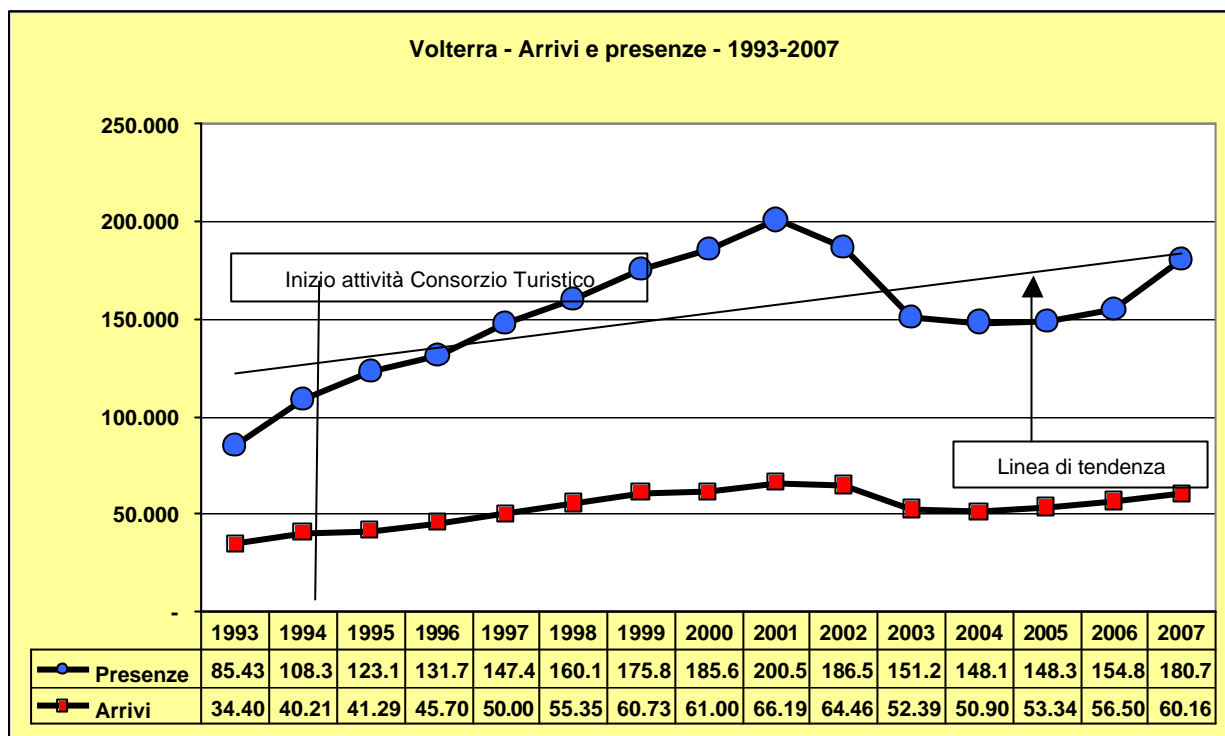
Zone	N° Ristoranti/Pizzerie	N° Bar
Zona A	20	12
Zona B	7	9
Zona C	22	21
Totale	49	42

Dal dato complessivo si nota una sostanziale uniformità delle tipologie di esercizi di somministrazione (Ristoranti/pizzerie e bar) sparsi su tutto il territorio.

Da sottolineare come la Zona A, pur composta da un numero minore di strade, abbia un numero di esercizi pubblici molto superiore rispetto alla zona B e addirittura quasi equivalente alla zona C che presenta però una superficie centinaia di volte superiore a quella della Zona A.

Ma il dato davvero rilevante è quello che riguarda la densità di bar e ristoranti ossia il numero di abitanti per esercizio pubblico. Ebbene mentre la media regionale è di 378 per i bar e 499 per i ristoranti, nel Comune di Volterra questa media si abbassa notevolmente passando rispettivamente a **232 e 404 abitanti per esercizio**.

Evidente che questi dati assumono tutta un'altra dimensione se raffrontati con quelli relativi alle presenze turistiche che secondo gli ultimi rilievi relativi all'anno 2007, si aggirano intorno alle 180.700 unità con una permanenza che si assesta intorno al 3% (circa 5400 persone).



Se comunque sommiamo il numero dei residenti con quello dei turisti “residenziali” ci accorgiamo che l’offerta degli esercizi pubblici continua ad essere ancora molto rilevante assestandosi intorno ad un rapporto di **333** persone ad esercizio, ancora molto al di sotto delle medie regionali sopra riportate.

Da questa analisi possiamo dedurre che in linea generale l’offerta quantitativa degli esercizi pubblici sull’intero territorio appare adeguata anche se evidentemente disomogenea tra le diverse zone.

Gli Obiettivi generali della programmazione

L’Amministrazione Comunale di Volterra nell’elaborazione dei requisiti degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande così come richiesto dall’art. 42 bis della L.R. 28/2005, oltre a tener conto degli indirizzi del medesimo articolo, persegue i seguenti obiettivi generali:

- Recepire gli indirizzi derivanti dall’evoluzione della normativa comunitaria, nazionale e regionale, favorendo la concorrenza e la diversificazione dell’offerta pur nel rispetto delle caratteristiche urbanistiche e sociali del territorio comunale;
- Tutelare le zone del territorio che già ospitano un elevato numero di esercizi pubblici in modo da salvaguardare anche il diritto dei residenti alla vivibilità del contesto cittadino;
- Elevare gli standard qualitativi degli esercizi pubblici posti nelle zone della Città di Volterra con carenza di offerta;
- Favorire una redistribuzione territoriale dell’offerta, incentivando le nuove aperture nelle zone con più bassa presenza di pubblici esercizi.

Per questo anche in relazione alle diverse esigenze del territorio comunale viene stabilito:

1. Per la zona A: il divieto di nuove aperture di esercizi pubblici (salvo subingressi) per tutta la durata della presente programmazione;
2. Per la zona B: apertura di nuovi esercizi sulla base del raggiungimento di un punteggio scaturente dal possesso di determinati requisiti diversificati a seconda della tipologia.
3. Per la zona C: apertura di nuovi esercizi in base ai meri requisiti di onorabilità e professionali richiesti dalla legge regionale.

Gli Indicatori qualitativi (allegato1)

Premesso che per lo svolgimento dell'attività di somministrazione è sempre obbligatorio il possesso dei requisiti:

- Professionali secondo quanto previsto dagli artt. 13 e 14 del Codice del Commercio della Regione Toscana e dal D. Lgs. 59/2010;
- Igienico sanitari secondo quanto previsto dal Reg. CE n.852/2004.
- Urbanistici in ordine alla conformità della destinazione d'uso dei locali e alla loro accessibilità ai sensi della legge n. 13/1989
- Acustici ai sensi del vigente Regolamento Comunale

L'Amministrazione Comunale di Volterra fissa i seguenti criteri qualitativi per le aperture nella **zona B** distinti in:

1. **Localizzativi e strutturali**: riferiti alle caratteristiche e alla *location* dei locali in cui si svolge l'attività di somministrazione..
2. **Professionali ed organizzativi**: riguardanti le caratteristiche professionali dell'esercizio e le modalità del servizio offerto.
3. **Altri criteri**: riguardanti le caratteristiche dell'offerta con particolare riguardo alla valorizzazione dei prodotti locali

Considerata la rilevante diversità tra gli esercizi di somministrazione nei quali si svolgono processi c.d."complessi" sugli alimenti dagli altri in cui si hanno processi c.d. "semplici", per gli esercizi rientranti in quest'ultima tipologia si utilizzerà un'unica tabella dei requisiti.