

Direzione Generale Direzione Generale dello Sviluppo Economico - Settore Commercio
in collaborazione con
Direzione Generale Presidenza
Area di Coordinamento Attività Legislative e Giuridiche

Analisi di impatto della regolazione

Proposta regolativa " Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande "

Obiettivi

L'intervento risponde ad un'esigenza di ripensamento dell'intera materia che scaturisce dalle difficoltà che il settore ha incontrato da oltre un decennio a causa della mancata emanazione del regolamento di attuazione della L. 287/91 e dalla profonda evoluzione in atto conseguente ai mutati stili di vita ed alle modifiche intervenute nei consumi, in particolare quelli alimentari. Esso, oltre ad assicurare maggiore trasparenza e flessibilità al mercato, mira ad eliminare gli aspetti critici dell'attuale sistema di programmazione, a semplificare le procedure nonché a sviluppare ed innovare la rete degli esercizi di somministrazione.

Nel contempo, visto l'altissimo turnover che contraddistingue il settore, l'intervento è diretto a ridurre il rischio che entrino e/o operino sul mercato operatori dotati di una professionalità inadeguata, ma anche il pericolo di un irrigidimento della struttura produttiva e di realtà territoriali in cui non sia garantita la presenza di P.E. e l'offerta dei relativi servizi.

Ricognizione normativa e scelta delle fonti informative

L'elaborazione delle proposte regolative è stata preceduta da una ricognizione sullo stato dell'arte. Dopo aver delineato il quadro delle competenze generali e dei vincoli giuridico-istituzionali, è stata esaminata la normativa italiana e regionale. In particolare, sono state approfondite le implicazioni della mancata emanazione del regolamento di attuazione della L. 287/1991 e degli indirizzi regionali che dovevano essere emanati a seguito del suddetto regolamento, nonché dei principi generali omogenei elaborati nell'ambito di un tavolo di coordinamento interregionale. Tale tavolo è stato avviato dalle regioni a seguito dell'entrata in vigore della L.C. n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ricompreso la materia del commercio - e della somministrazione di alimenti e bevande che rientra tra le attività commerciali - tra quelle oggetto di potestà legislativa esclusiva regionale. Quindi sono state esaminate le leggi regionali emanate nel 2003 dalle Regioni Emilia Romagna e Lombardia in materia di somministrazione di alimenti e bevande e le indicazioni contenute nella Segnalazione/parere del 20.12.2001 "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Per quanto riguarda le fonti quantitative, le fonti di informazione essenziali per la conoscenza del settore commerciale sono risultati gli archivi amministrativi dei comuni che raccolgono i dati sulle autorizzazioni all'esercizio dell'attività, gli archivi del Registro Imprese e del Rea di Infocamere e i censimenti Istat. Tali fonti appaiono disomogenee in quanto fanno riferimento a oggetti statistici diversi e adottano modalità differenziate di acquisizione del dato. Per questo motivo, la Regione Toscana ha commissionato alla Simurg Consulenze e Servizi snc una rilevazione sulla consistenza e sulle caratteristiche della rete di somministrazione che è stata svolta nel periodo aprile-maggio 2003 e ha riguardato tutti i comuni della Toscana. Ciò ha permesso di basare l'elaborazione delle opzioni e l'analisi costi-benefici su un quadro aggiornato dell'offerta sia nella sua componente tipologica che territoriale, nonché di strutturare un data base tramite cui sono state effettuate una serie di simulazioni circa gli effetti dei parametri e dei criteri di programmazione ipotizzati e delle percentuali di variazione del numero di autorizzazioni da rilasciare consentite ai comuni.

Scelta delle opzioni rilevanti

In primo luogo è stata analizzata l'*opzione zero*, ovvero la situazione in assenza di intervento con riferimento ai seguenti aspetti del sistema di offerta: a) classificazione tipologica degli esercizi di somministrazione; b) procedura di autorizzazione all'apertura e al trasferimento di sede ; c) criteri e parametri di programmazione del numero di autorizzazioni rilasciabili; d) regolamentazione degli orari di apertura e chiusura. La disciplina del settore, rimasta "sospesa" per oltre un decennio a causa della mancata emanazione del regolamento di attuazione della L. 287/91, è oggi assoggettata ad una programmazione comunale priva di coordinamento e di indirizzo. Dalle consultazioni con le principali associazioni di categoria è emerso un sostanziale apprezzamento della regolazione contenuta nella L. 287/91,

ma anche la necessità di una normativa regionale in materia che non assoggetti la disciplina del settore alla sola pianificazione urbanistica, ma garantisca una seria programmazione e pianificazione commerciale dell'attività, confermando i contingenti numerici ripartiti per zone del territorio. Un problema particolarmente sentito è quello della concorrenza esterna al settore da parte di circoli privati, agriturismi, gelaterie, pizzerie al taglio, stabilimenti balneari etc. attività che non sono soggette a disposizioni analoghe a quelle vigenti per i pubblici esercizi. La disciplina pertanto non dovrebbe essere limitata ai soli pubblici esercizi, ma riguardare la somministrazione al pubblico in senso lato prevedendo regole uguali per tutti allo scopo di tutelare l'igiene e la sicurezza alimentare nonché la correttezza degli scambi commerciali.

Sono state quindi elaborate *due opzioni alternative*. In tutti e due i casi, le opzioni prevedono: 1) l'abolizione delle commissioni provinciali e comunali; 2) l'abolizione del Rec; 3) un'analoga modifica dei requisiti morali di accesso; 4) l'eliminazione della classificazione tipologica degli esercizi in quattro categorie; 5) una qualificazione professionale acquisita o tramite il possesso di diploma di scuola secondaria superiore o di diploma di laurea comunque attinenti all'attività di preparazione e somministrazione di alimenti e bevande o previa frequenza con esito positivo (a seguito di superamento di esame finale) di un corso di formazione di base istituito o riconosciuto dalla Regione Toscana o da altra Regione; 6) incentivi, anche di tipo non finanziario, diretti a promuovere la partecipazione volontaria a corsi di aggiornamento periodici organizzati sia da Enti pubblici che da strutture private accreditate dalla regione; 7) l'abolizione dei limiti massimi all'orario di apertura che sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto del monte orario minimo stabilito dal Comune. In entrambi i casi viene inoltre introdotto un orario massimo di chiusura dei P.E. (ad eccezione che per gli esercizi in cui l'attività principale è quella di intrattenimento e svago).

Le opzioni si differenziano sostanzialmente in ordine: 1) alla previsione o meno di limitazioni quantitative dell'offerta dirette a predeterminare l'equilibrio di mercato da parte del regolatore; 2) alla procedura che regola l'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi.

L'opzione A " **Liberalizzazione**" si basa sulla considerazione che l'imposizione, da parte del regolatore, di limiti quantitativi al numero di imprese operanti sul mercato, non corrisponda ad una logica di efficienza, risulti necessariamente basate su previsioni ipotetiche e comunque arbitrarie circa gli andamenti della domanda e, come tale, non possa essere giustificata a meno di evidenti motivi di interesse generale. Giudicando mancanti, nel caso in esame, tali motivi, l'opzione mira ad eliminare ogni logica di predeterminazione e di imposizione dell'equilibrio di mercato. Come più volte rilevato dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il Mercato¹, infatti, "(...) non esiste un legame diretto tra contingentamento dell'offerta e qualità della prestazione del servizio. Di per sé, l'imposizione di limiti quantitativi al numero degli operatori non risolve il problema di come garantire una corretta informazione sulla qualificazione degli operatori, né impedisce di fornire servizi di bassa qualità o di adottare comportamenti opportunistici. Il contingentamento dell'offerta (...) genera elevati costi sociali in termini di irrigidimento della struttura produttiva e di maggiori prezzi per i consumatori". La stessa Autorità, fa notare che "La concorrenza potenziale, che le imprese non ancora presenti sul mercato sono in grado di esercitare, svolge una duplice funzione. Innanzitutto, condiziona i comportamenti delle imprese già attive nel mercato, le quali sanno che in presenza di ampie opportunità di profitto si registrerebbe l'ingresso nel mercato di nuovi operatori pronti a sfruttarne i benefici. Inoltre, intacca gli equilibri preesistenti, dal momento che il nuovo entrante, nel tentativo di guadagnare quote di mercato, adotterà una politica più attenta all'innovazione tecnologica e al prezzo, con benefici significativi per i consumatori in termini di riduzione dei prezzi e di miglioramento della qualità".

Sulla base di queste considerazioni, l'opzione prevede, dunque, di lasciare al mercato la libera determinazione del numero di imprese operanti, dispone la semplificazione delle procedure (es. autorizzazione sostituita con comunicazione al Comune) ed elimina l'attuale classificazione tipologica dei pubblici esercizi, stabilendo che il tipo di attività che ogni esercizio effettivamente potrà svolgere sia determinato sulla base dei requisiti igienico-sanitari posseduti.

L'opzione B "**Programmazione**" pur avendo in comune con l'opzione di liberalizzazione l'introduzione di una serie di semplificazioni procedurali e l'eliminazione di precedenti disposizioni in tema di limitazione di orari, Commissioni, REC e tipologie diversificate di esercizi, mantiene intatta la logica dell'opzione zero lasciando al regolatore il compito di predeterminare l'equilibrio del mercato sulla base di alcuni criteri prestabiliti. A differenza dell'opzione di Liberalizzazione, dunque, essa tutela innanzitutto le imprese operanti sul mercato, senza incrementare la contendibilità dello stesso.

¹ Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Attività di segnalazione al Governo e al Parlamento del 14/1/2002 "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza", Bollettino 1-2/2002.

L'opzione prevede che la Regione indichi una metodologia (criteri e parametri di riferimento) che i comuni devono seguire per determinare il numero di pubblici esercizi ottimale per il proprio territorio. Rispetto alla normativa attuale, i criteri di programmazione sono modificati per tener conto delle caratteristiche socio-economiche del territorio (attraverso il ricorso ai SEL), nonché della "vocazione turistica" dei singoli comuni, introducendo, di conseguenza, dei margini di flessibilità circa il numero di autorizzazioni da rilasciare. In particolare. Il riferimento iniziale è la ripartizione del territorio toscano in 33 Sistemi Economici Locali (SEL); i parametri da utilizzare per la definizione del fabbisogno di pubblici esercizi sono il numero di pubblici esercizi per 1000 abitanti e il numero di pubblici esercizi per Km². Nell'ambito di ogni SEL, ciascun comune, valutato come sovradotato o sottodotato rispetto al SEL di appartenenza e come inserito o meno nella graduatoria dei comuni a vocazione turistica, avrà margini diversi di variazione nella sua dotabilità di pubblici esercizi, a seconda della sua condizione². I criteri utilizzati e le percentuali di variazione fissate in questa opzione sono potenzialmente in grado di favorire maggiormente, rispetto alla situazione attuale, la diffusione dei P.E. nei Comuni considerati "disagiati" per posizione geografica e/o per dimensioni e/o per caratteristiche socio-economiche. Ciò sia a motivo della maggiore flessibilità di tali criteri rispetto al passato, sia perché, nel definire le percentuali di variazione, si è tenuto conto dell'esigenza di assicurare ai comuni con la più scarsa dotazione di P.E. (valutata rispetto ai criteri individuati) la possibilità di incrementare tale dotazione. Pur essendo basata su una logica programmatoria che si sostanzia nell'intervento pubblico sul mercato, l'opzione lascia nel contempo libertà ai Comuni che già da adesso hanno di fatto liberalizzato il mercato dei P.E. e a quelli che intenderanno farlo in futuro, di poterne prescindere.

L'opzione prevede inoltre che l'apertura sia subordinata ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio previo accertamento dei requisiti morali e professionali. Il Comune fissa il termine, decorso il quale l'autorizzazione si intende rilasciata (regime di silenzio-assenso). Il controllo dei requisiti compete ai Comuni.

Ruolo delle consultazioni

Le consultazioni hanno coinvolto i principali destinatari della norma (rappresentanti delle associazioni di categoria e delle associazioni di consumatori, Pubblica Amministrazione) e sono risultate funzionali alla raccolta di valutazioni e opinioni sugli aspetti di merito e procedurali della normativa vigente, utili alla stesura di opzioni alternative di intervento, nonché alla valutazione del grado di accoglimento di tali opzioni e all'acquisizione di informazioni – anche quantitative – ai fini dell'impostazione dell'analisi costi-benefici.

A tal fine, sono state effettuate per prima cosa una serie di interviste dirette a rappresentanti di FIPE E FIEPET (uniche associazioni di categoria degli esercenti p.e.) e di ADOC, Federconsumatori, Adiconsum (le associazioni di consumatori più rappresentative sul territorio regionale), ad alcuni Comuni e a una Camera di Commercio, sulla base di una specifica lista di domande. Questa prima fase di consultazione aveva lo scopo di verificare le esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base della futura proposta di regolazione. Le domande sono state strutturate in modo da far emergere un giudizio su pregi e criticità dell'attuale legislazione nel settore dei pubblici esercizi nonché l'opinione degli intervistati su alcuni specifici istituti e procedure previsti dalla legge vigente. Inoltre, per approfondire le procedure di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di pubblico esercizio seguite dai Comuni attraverso lo Sportello Unico delle Attività Produttive (che è stato attivato nell'80% dei comuni toscani) è stato intervistato il responsabile SUAP del Comune di Sesto Fiorentino e coordinatore dei SUAP della provincia di Firenze.

Successivamente, per valutare il grado di "accoglimento" delle opzioni di intervento e raccogliere dati utili ai fini dello svolgimento dell'analisi economica, è stato organizzato un focus group cui hanno partecipato il Comune di Aulla, la CCIAA di Arezzo e un rappresentante della FIEPET. Il Comune di Firenze non ha accettato l'invito a partecipare all'incontro, mentre il Comune di Livorno e le associazioni dei consumatori, pur essendo state invitate e avendo confermato la loro presenza, non si sono presentati. Successivamente, anche alla luce della partecipazione di un solo comune al focus group, si è reso necessario prendere contatto diretto con i comuni di Pisa e Livorno allo scopo di acquisire informazioni aggiuntive su tempi e costi delle procedure amministrative.

L'opzione prescelta

Alla base dell'analisi costi benefici è stata posta l'ipotesi di un trend crescente del numero di pubblici esercizi (per ipotesi pari al numero di esercenti) nell'intero arco temporale considerato (10 anni). Non essendo possibile prevedere con precisione il numero di esercenti in caso di liberalizzazione del settore, ai fini del calcolo dei costi si è supposto che esso coincida con quello dell'opzione di Programmazione. In entrambi i casi, le stime sui costi si basano sull'ipotesi che siano autorizzate (o comunque avvengano) tutte le aperture possibili.

² Per un approfondimento delle caratteristiche della metodologia di programmazione ipotizzata si rinvia al report analitico.

Tutto ciò premesso, l'opzione di Liberalizzazione risulta preferita rispetto a quella di Programmazione in quanto appare più coerente con gli obiettivi di apertura e trasparenza del mercato e semplificazione delle procedure per le imprese. Essa, inoltre, attraverso un aumento del tenore concorrenziale e della contendibilità del mercato, pone le condizioni per una riduzione dei prezzi (a vantaggio dei consumatori), per un aumento della professionalità delle imprese operanti nel settore nonché per un loro minore turnover (beneficio, questo, a favore sia delle imprese stesse che dei consumatori). A parte questi benefici, l'opzione in questione garantisce risparmi di costo rispetto alla situazione attuale maggiori rispetto all'opzione di Programmazione. Il Valore Attuale Netto (differenziale rispetto all'opzione zero) risultante dall'analisi economica è di circa 2.500.000,00; euro il VAN dell'opzione di programmazione è, invece, negativo essendo pari a circa -938.500,00 euro.

Solo laddove fossero prevalenti le preoccupazioni per le imprese già operanti nel mercato e si ritenesse comunque utile, ai fini della definizione delle politiche regionali, ricorrere alla programmazione, l'opzione di Programmazione, che fornisce criteri sicuramente più trasparenti e oggettivi rispetto a quelli attuali, potrebbe essere valutata come preferibile rispetto a quella di Liberalizzazione.

Ipotizzando uno scenario, di questo tipo, è stata effettuata un'analisi di sensibilità, al fine di verificare nell'opzione di Programmazione gli effetti di una diversa regola sugli arrotondamenti al numero di nuovi P.E. da autorizzare. Mentre nell'ipotesi base si è supposto di lasciare al Comune la facoltà di scegliere se arrotondare per eccesso o per difetto, il numero massimo di P.E. da autorizzare, qualora, applicando le percentuali di variazione, esso non risultasse intero, nell'analisi di sensibilità costi e benefici sono stati calcolati supponendo che fosse concesso ai comuni di arrotondare per eccesso il numero di P.E. solo laddove la cifra decimale (risultante, appunto, dall'applicazione delle percentuali di variazione) fosse pari o superiore a 5. In questo caso, il numero massimo di nuovi P.E. risulta minore rispetto a quello dell'ipotesi di base; il VAN dell'opzione di Programmazione, pur rimanendo negativo, migliora risultando pari a circa -183.990,00 euro, mentre il VAN dell'opzione di Liberalizzazione risulta pari a circa 3.000.000,00 di euro.

Ipotesi base

Il Comune ha la facoltà di scegliere se arrotondare per eccesso o per difetto, il numero massimo di P.E. da autorizzare, qualora, applicando le percentuali di variazione, esso non risultasse intero.

ANALISI FINANZIARIA

INDICATORI	Riferimento	Valore (euro)
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-6.154.427,14
VAN Opzione Progr	$[B - C]_1$	-6.124.988,09
VAN Opzione Liberal	$[B - C]_2$	-3.281.885,09
VAN (Opz. Progr - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	-894.785,33
VAN (Opz. Liberal - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	1.948.317,67

ANALISI ECONOMICA

INDICATORI	Riferimento	Valore (euro)
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	- 3.948.464,80
VAN Opzione Progr	$[B - C]_1$	-4.887.015,15
VAN Opzione Liberal	$[B - C]_2$	-2.709.934,82
VAN (Opz. Progr - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	-938.550,35
VAN (Opz. Liberal - Opz. 0) h	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	2.520.267,94

Analisi sensibilità

Il Comune ha la facoltà di arrotondare per eccesso il numero di P.E. solo laddove la cifra decimale risultante dall'applicazione delle percentuali di variazione) sia pari o superiore a 5.

ANALISI FINANZIARIA

INDICATORI	Riferimento	Valore (euro)
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	- 6.154.427,14
VAN Opzione Progr	$[B - C]_1$	- 5.216.217,25
VAN Opzione Liberal	$[B - C]_2$	- 2.606.056,17
VAN (Opz. Progr - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	13.985,51
VAN (Opz. Liberal - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	2.624.146,59

ANALISI ECONOMICA

INDICATORI	Riferimento	Valore (euro)
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-3.948.464,80
VAN Opzione Progr	$[B - C]_1$	-4.132.453,60
VAN Opzione Liberal	$[B - C]_2$	-2.151.885,94
VAN (Opz. Progr - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	-183.988,80
VAN (Opz. Liberal - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	3.078.316,82