



CITTA' DI RAGUSA

SETTORE XI

PIANIFICAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO



Prot. _____

Al Sig. Sindaco

SEDE

Oggetto: Proposta di determinazione Sindacale in merito alla rideterminazione della dotazione territoriale delle autorizzazioni per pubblici esercizi di tipo A e B

la legge 287/91, che disciplina il settore dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, prevede che il numero delle autorizzazioni amministrative ritenuto necessario a soddisfare le esigenze della comunità, sia programmato sulla base di parametri che tengano conto “del reddito della popolazione, dei flussi turistici e delle abitudini di consumo extra domestico”.

Tali parametri, appunto perché riferiti a situazioni variabili nel tempo vanno periodicamente aggiornati in funzione di avvenute variazioni dei fattori che li compongono.

Nel corso degli anni, perciò, si è periodicamente proceduto, concordemente con la Commissione Comunale Pubblici Esercizi, a rivisitare gli esistenti parametri, secondo le zone in cui è suddiviso il territorio e le tipologie di esercizio, adeguandoli alle esigenze che il mercato ha manifestato.

Occorre dire, inoltre, che a partire dal 2003, anno in cui il Sindaco pro tempore adottò la determinazione sindacale n.122 dell'11 luglio contenente il riepilogo delle norme regolamentari vigenti in materia di somministrazione di alimenti e bevande, la rigidità connaturata con la definizione rigida di parametri numerici è stata attenuata da una serie di provvedimenti di sostanziale “liberalizzazione”, ancorché accompagnati da vincoli di allocazione e circoscritti a particolari settori per i quali la condivisione di standards comuni e indifferenziati avrebbe finito per penalizzare lo svolgimento della attività dell'imprenditore senza accrescere minimamente le potenzialità dei concorrenti (es. pubblici esercizi annessi ad attività ricettizie, ma aperti al pubblico, PE siti in zone di interesse paesaggistico, bookcafé, PE nei distributori di benzina e, da ultimi, nei centri commerciali).

L'ultimo intervento regolatorio, che ha inciso in maniera diretta sul numero dei parametri degli esercizi di tipo A e B, di tipo, per così dire, tradizionale, risale al 2004, quando, con determinazione sindacale n. 46 del 16 giugno, la dotazione territoriale esistente a quella data complessiva di autorizzazioni di tipo A e B del Comune di Ragusa è stata ampliata di 13 unità.

La determinazione n. 122 prima citata fissava un altro principio che nel corso di questi anni si è rivelato di notevole importanza: quello della attribuzione delle autorizzazioni



contingentate previo bando periodico conseguente ad una attività di aggiornamento di quelle disponibili a seguito di cessazione di attività, revoche o trasferimenti.

Tra gli altri pregi, quale quello della pubblicità e trasparenza delle procedure, l'adozione di questo metodo consente di individuare nel corso del tempo quali sono state le zone di Ragusa, verso le quali si è concentrato un maggiore interesse imprenditoriale verso l'apertura di nuovi esercizi o, se già esistenti, la loro ri-localizzazione.

Le tabelle che seguono, relative alle autorizzazioni parametrizzate di tipo A e B, pur nella loro sinteticità, danno un'idea abbastanza eloquente dell'evoluzione numerica dei pubblici esercizi a Ragusa, ponendo in evidenza variazioni che possono essere facilmente letti come dei trends.

Autorizzazioni di tipo A

| Zone | Parametri al 11/07/2003 | Parametri al 10/05/2007 | n.ro autorizz. Messe a bando dal 30/07/03 | N.ro richieste pervenute | Autorizzazioni assegnate | Disponibilità al 10/05/2007 |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Ragusa Ibla | 18 | 22 | 3 | 5 | 3 | 0 |
| Ragusa Centro | 25 | 26 | 20 | 10 | 10 | 0 |
| Ragusa Sud | 18 | 22 | 6 | 16 | 6 | 0 |
| Ragusa Ovest | 18 | 21 | 9 | 11 | 6 | 0 |
| Zona Bianca | 22 | 22 | 34 | 16 | 12 | 1 |
| Via Sanremo/S, Croce | 6 | 6 | 33 | 2 | 2 | 3 |
| Via Portovenere/Scicli | 3 | 6 | 11 | 3 | 3 | 1 |
| Punta Braccetto | 5 | 5 | 22 | 2 | 2 | 1 |
| Ambiti Esterni | 21 | 19 | 7 | 6 | 2 | 0 |
| San Giacomo | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Totali | 137 | 150 | 146 | 72 | 47 | 6 |



Autorizzazioni di tipo B

| Zone | Parametri al 11/07/2003 | Parametri al 10/05/2007 | n.ro autorizz. Messe a bando dal 30/07/03 | N.ro richieste pervenute | Autorizzazioni assegnate | Disponibilità al 10/05/2007 |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Ragusa Ibla | 15 | 18 | 3 | 6 | 3 | 0 |
| Ragusa Centro | 44 | 45 | 7 | 13 | 7 | 0 |
| Ragusa Sud | 38 | 43 | 15 | 16 | 11 | 1 |
| Ragusa Ovest | 28 | 32 | 16 | 9 | 7 | 3 |
| Zona Bianca | 27 | 28 | 8 | 10 | 6 | 0 |
| Via Sanremo/S, Croce | 6 | 6 | 40 | 0 | 0 | 4 |
| Via Portovenere/Scioli | 3 | 5 | 12 | 5 | 4 | 1 |
| Punta Braccetto | 5 | 5 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Ambiti Esterni | 15 | 12 | 8 | 6 | 4 | 1 |
| San Giacomo | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totali | 182 | 195 | 111 | 66 | 43 | 10 |

Tali dati vanno però spiegati, potendo altrimenti apparire contraddittori fra loro.

Se è vero, infatti, che i totali delle prime due colonne di ambedue le tabelle evidenziano un accrescimento complessivo delle potenziali autorizzazioni, occorre notare che tali accrescimenti sono maggiori di quelli che ci si aspetterebbe se fossero solo l'effetto della determinazione sindacale di ampliamento del 2004 (13 unità complessive) e che, comunque, interessano solo alcune circoscrizioni.

La circostanza è spiegata dal meccanismo che presiede ai trasferimenti delle aziende, che lascia inalterata la dotazione prevista nella circoscrizione dalla quale è stato effettuato il trasferimento e, come nel caso di Ibla¹, accresce la dotazione di "arrivo".

Vale la pena di soffermarsi di più a spiegare le colonne relative al numero di autorizzazioni messe a bando, sulle richieste pervenute e sulle autorizzazioni assegnate. Infatti, anche se il totale della colonna "messe a bando", per effetto del sommarsi progressivo delle disponibilità nel tempo, appare quasi il doppio delle richieste pervenute, quello veramente significativo è lo scarto tra le richieste pervenute e le autorizzazioni attribuite, essendo queste quelle effettivamente disponibili.

¹ Per favorire il potenziamento delle attività economiche a Ibla è stato consentito il trasferimento da ogni altra circoscrizione a prescindere dalla disponibilità di autorizzazioni.



In quel dato e nella differente percentuale di tale scarto fra una circoscrizione e l'altra è sintetizzata tanto l'appetibilità commerciale delle varie zone quanto l'efficacia regolatoria della azione di programmazione fin qui adottata.

A quest'ultimo proposito occorre ammettere che se la suddivisione del territorio comunale in zone con differenti dotazioni aveva lo scopo di favorire una distribuzione più equilibrata dei pubblici esercizi sul territorio, orientando l'avvio di nuove attività verso le zone ove minore è la densità commerciale di P.E., è lecito nutrire qualche dubbio sulla sua effettiva riuscita. Non risulta, infatti, che alcuno degli operatori che hanno presentato istanza di apertura, esemplificativamente, in centro, non trovando soddisfazione abbia successivamente ripiegato per un'altra zona con maggiori disponibilità.

Ma questo può anche solamente significare che, nella maggior parte dei casi, l'impresa effettua la scelta della zona nella quale avviare l'attività a monte, cioè al momento in cui viene resa nota con il bando la mappa delle autorizzazioni disponibili.

In altre parole si è in presenza di un'imprenditoria commerciale che, se così si può dire, non ama salti nel buio; tra una zona che sarebbe possibile ritenere economicamente interessante per scarsità di concorrenza e una che attualmente vive una fase di "successo", si preferisce la seconda, ancorché si debba patire una concorrenza non indifferente. L'imprenditore potenzialmente interessato preferisce perciò attendere che si renda disponibile una autorizzazione oppure acquistare un'azienda già esistente.

Questo spiega perché di bando in bando alcune zone di Ragusa non si siano mai saturate.

Del resto tale comportamento non può assolutamente essere liquidato come il frutto di scelte imprenditoriali insufficientemente meditate o non coraggiose; anzi, sono il logico adattamento di quel particolare tipo d'impresa, che è l'impresa di somministrazione, al mercato, inteso, in questo caso, come insieme di popolazione, avente particolari abitudini di consumo.

Per meglio seguire i ragionamenti, che verranno di seguito sviluppati, è indispensabile a questo punto riepilogare la attuale distribuzione degli esercizi di tipo A e B nel territorio:

| Zona | Aut.orizzazioni di tipo A | Autorizzazioni di tipo B | Totale complessivo | Popolazione |
|---------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------|--------------|
| C.da S.Giacomo | 1 | 1 | 2 | 624 |
| Centro | 26 | 45 | 71 | 17545 |
| Contrada | 19 | 11 | 30 | |
| Ibla | 22 | 18 | 40 | 2510 |
| Mare | 29 | 34 | 63 | 4045 |
| Ovest | 21 | 29 | 50 | 18239 |
| P.Braccetto | 4 | 5 | 9 | |
| sud | 22 | 42 | 64 | 29499 |
| Totale complessivo | 144 | 185 | 329 | 72462 |



In altre parole, se è vero che la circoscrizione Sud, la più popolosa con i suoi 29.500 abitanti, conta attualmente 22 esercizi di tipo A (ristoranti e affini) e 42 di tipo B (bar e assimilabili), cioè quasi la stessa dotazione, anzi inferiore, a quella del quartiere Centro (26 e 45), che però ha solo 17.500 abitanti circa, questo accade perché il quartiere Centro, pur avendo negli ultimi anni perso almeno una parte della fascia d'utenza "serale", tuttavia rimane un polo d'attrazione, almeno nelle ore diurne, per la presenza di uffici di vario genere. Il quartiere Sud, invece, (e lo stesso vale per Ovest) è una circoscrizione in cui il consumo di alimenti e bevande è dipendente in maniera preponderante dagli abitanti che vi risiedono ovvero dagli uffici che, sia pure in misura inferiore, rispetto al centro, vi gravitano, non risente cioè in maniera decisiva di una utenza fluttuante.

Situazione speculare a quella del Centro, in tema di abitudini di consumo si ha ad Ibla.

Ibla, con i suoi 2500 abitanti, infatti, dispone di 22 esercizi di tipo A e 18 di tipo B. E il fatto che gli esercizi di tipo A siano più di quelli di tipo B, circostanza unica fra le circoscrizioni, difficilmente può essere imputato al caso o ai parametri attualmente vigenti, quanto piuttosto al fatto che Ibla "vive" sì anche di turismo, ma soprattutto di una clientela serale, che ama ritrovarsi e trascorrere il tempo nei locali in cui sia possibile non solo bere qualcosa, ma anche consumare un pasto.

Un'altra conferma della sostanziale inefficacia del limitare la dotazione delle autorizzazioni in una zona ritenuta satura, al fine di distribuirle sul territorio, la si ha da quanto accade a Marina.

Con la determinazione n. 122 più volte richiamata, infatti, la circoscrizione di Marina venne divisa in tre sottozone: una zona centrale, chiamata zona bianca, una che da via Portovenere andava verso Donnalucata e una che da via Sanremo si spingeva ai confini di Santa Croce.

Nel corso degli anni le due zone non centrali hanno quasi costantemente mantenuto la stessa disponibilità di autorizzazioni, mentre la cosiddetta zona bianca è stata oggetto di richieste in numero non paragonabile a quello che ha interessato le altre zone.

Ma ammettere (sempre che l'interpretazione sia corretta) che le parametrizzazioni fino ad oggi vigenti sono state inefficaci nel senso visto prima, significa anche riconoscere che hanno costituito un freno all' insediamento di nuove attività di somministrazione.

Questa circostanza, in una visione di breve periodo, potrà forse non dispiacere alle imprese della ristorazione già esistenti, ma, mentre non è stata certamente un vantaggio per i consumatori, è da credere che abbia frenato la capacità di attrattiva nei confronti di altri insediamenti produttivi e commerciali.

Se infatti è corretta la congettura che laddove vi sono più esercizi della somministrazione (che in zone in cui forte è la concorrenza, quasi mai sono di pura e semplice somministrazione) vi è anche una maggiore vivacità del contesto, allora non desta meraviglia che proprio tale vivacità attragga progressivamente un numero maggiore di attività di diverso genere, le quali a loro volta generano clientela per le somministrazioni.



Ma anche ad essere scettici rebus sic stantibus, come non tenere conto di quanto sta realmente accadendo a Ragusa sotto i nostri occhi ?

Da tre anni a questa parte il turismo a Ragusa - non tanto quello prettamente estivo, quanto quello che sceglie per metà la nostra città durante tutto il resto dell'anno – vive una fase che, anche senza i numeri forniti dall'AAPT, è visibilmente in crescita progressiva.

Inoltre la recente apertura dei due centri commerciali ha ampliato ulteriormente le prospettive delle imprese della ristorazione, attesochè nei week end ambedue diventano meta di visitatori, per lo più provenienti dai centri limitrofi, che non disdegnano di cogliere l'occasione per visitare Ibla e il centro storico di Ragusa superiore.

Fin qui lo stato di fatto, che già imporrebbe l'esigenza di una rivisitazione dei parametri complessivi.

A maggior ragione se si guarda al futuro dietro l'angolo.

L'apertura, prevista per il 2008, del porto turistico di Marina di Ragusa attirerà inevitabilmente nuovi investimenti e presenze turistiche per le quali la dotazione di servizi di somministrazione attuale appare essere insufficiente.

In una prospettiva analoga occorre collocarsi se si pensa al Centro storico di Ragusa Superiore e agli interventi che vi si stanno conducendo: rifacimento di p.zza San Giovanni, pedonalizzazione del centro, risanamento della vallata Santa Domenica, realizzazione parcheggio sotterraneo di p.zza del Popolo, per citare solo quelli più noti.

Se è vero che si vuole gettare le basi per una rinascita del centro occorre non soffocare ulteriormente le possibilità di insediamento di nuovi pubblici esercizi.

La tendenza legislativa attuale, del resto, oggi asseconde la rimozione degli ostacoli regolamentari o legislativi, finalizzati ad erigere barriere all'ingresso di nuovi operatori economici.

Ne è testimonianza il dibattito a distanza nato tra il Ministero alle Attività Produttive con le proprie circolari di commento all'art. 3, lett. d) della **La legge 4 agosto 2006, n. 248**, riprese nei contenuti anche dalla circolare Ass. Coop. n. 7/2007 della Regione Sicilia e l'Antitrust che, con una propria segnalazione al Parlamento e al Ministro, asserisce come:

“il mantenimento di meccanismi di programmazione degli insediamenti commerciali di somministrazione di alimenti e bevande fondati sul rispetto di predeterminati limiti quantitativi favorisca la cristallizzazione degli assetti esistenti, arrestando in modo artificioso l'evoluzione dell'offerta in tale ambito di attività.

Al riguardo, va tenuto conto del fatto che siffatti meccanismi di programmazione, lunghi dall'essere improntati alla tutela della concorrenza, si traducono in una vera e propria pianificazione quantitativa dell'offerta, andando al di là degli obiettivi della programmazione locale, ispirati alla tutela di interessi generali, principalmente di tipo urbanistico (tutela dell'assetto urbano, dei beni artistici e culturali, dell'ambiente in generale) o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori nei diversi contesti geografici (disponibilità di servizi commerciali e parcheggi anche nei Comuni minori e così via).



Rileva, inoltre, considerare che una programmazione basata su una rigida predeterminazione di limiti quantitativi alla possibilità di entrata in un mercato introduce elementi di rigidità in relazione alla dimensione del mercato rispetto al quale esaminare le singole domande di autorizzazione: l'individuazione di ambiti geografici predefiniti non sempre rappresenta il contesto più appropriato per valutare l'impatto concorrenziale dell'apertura di un nuovo esercizio commerciale.

Si ritiene, infine, che il mantenimento di una limitazione quantitativa all'accesso al mercato con riguardo alla sola attività di somministrazione di alimenti e bevande, sia suscettibile di determinare effetti discriminatori penalizzanti nei confronti degli operatori appartenenti a questa categoria rispetto agli altri operatori commerciali..

L'Autorità vuole, altresì, sottolineare come non sia accettabile che in sede interpretativa si proceda a circoscrivere la portata di una legge nazionale, che, nel caso di specie, ha voluto favorire la promozione di assetti maggiormente competitivi in tutto il settore della distribuzione commerciale, eliminando limiti e prescrizioni restrittivi della concorrenza, coerentemente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla competizione perseguiti dalla riforma. "

Accogliere, tuttavia, la tesi dell'Antitrust, per quanto autorevole, in mancanza di una più esplicita disposizione legislativa sulla materia delle somministrazioni nei pubblici esercizi o, almeno, di una nuova interpretazione ministeriale dell'art. 3 citato, potrebbe essere azzardato, oltre che non da tutti apprezzato in quanto sarebbe vista come una liberalizzazione indiscriminata..

Evitare una liberalizzazione indiscriminata, secondo evidenza di dubbia compatibilità con la legge 287/91 vigente, pur cercando di affrontare le problematiche prima cennate vuol dire allora non solo definire l'entità numerica complessiva dei pubblici esercizi, ma anche scegliere zona per zona se sia più opportuno assecondare o continuare ad assecondare una tipologia (A o B), piuttosto che un'altra, ragionando sulla base del tipo di consumatore che, presumibilmente, frequenterà la zona in questione.

D'altra parte, poiché si sta ragionando nella consapevolezza degli sviluppi che attendono Ragusa e in particolare alcune sue zone ben definite, è da valutare l'idea di non mettere a disposizione da subito tutte le autorizzazioni che si pensa potranno essere richieste nell'arco di un certo numero di anni, anche perché, se tali sviluppi non dovessero esserci, e se, quindi, tali disponibilità dovessero rimanere inutilizzate, l'unico risultato ottenuto sarebbe stato quello di svalutare il valore di avviamento commerciale degli esercizi attivi, senza per converso alcun vantaggio per il consumatore.

Una programmazione almeno triennale delle disponibilità nelle varie zone consentirebbe, invece, di seguire più da vicino la domanda di quanti vogliono intraprendere e l'evoluzione delle abitudini di consumo, e se necessario intervenire in senso correttivo; nello stesso tempo, si scoraggerebbero quanti si lanciano nell'avventura dei pubblici esercizi solo a fini speculativi, confidando, piuttosto che sul valore aggiunto dato da una clientela acquisita nel tempo grazie alla qualità dei propri servizi, sull'incremento di valore che viene artificialmente indotto dal semplice fatto che non esistono autorizzazioni disponibili a breve termine in quella zona.



Non sfugge a nessuno, d'altra parte, che l'imprenditore che vuole entrare in un mercato, il cui ingresso è accessibile solo se si è disponibili a sostenere una spesa consistente per acquisire – di fatto – un'autorizzazione, che non vi è altro modo di avere, grazie al contingentamento, inevitabilmente scaricherà sui prezzi al consumo il maggior costo, adeguandosi immediatamente ai prezzi più alti praticati dal mercato.

Quindi, se queste considerazioni coincidono con la visione che l'Amministrazione ha delle prospettive di sviluppo del settore della somministrazione e del ruolo strategico che ad esso viene assegnato, si propone l'adozione di una determinazione sindacale di modifica e integrazione della determinazione n. 122 dell'11/07/03, con la quale siano previste le nuove dotazioni che progressivamente saranno rese disponibili nelle varie zone in cui il territorio, ai fini della somministrazione è stato suddiviso; dotazioni che, anche tenendo conto delle osservazioni avanzate dalle organizzazioni di categoria e dalle associazioni dei consumatori, possono essere numericamente espresse dalle tabelle alla presente allegate.

IL DIRIGENTE

Dott. G. Mirabelli



Allegato A:

| Incremento dei parametri delle autorizzazioni di tipo A nel triennio luglio 2007 – giugno 2010 | | | | | | |
|---|------------------------|--------------------------|---|---|---|--------------------------|
| <i>Zona</i> | <i>Esercizi attivi</i> | <i>Parametro attuale</i> | <i>Incremento luglio 2007 – giugno 2008</i> | <i>Incremento luglio 2008 – giugno 2009</i> | <i>Incremento luglio 2009 – giugno 2010</i> | <i>Incremento totale</i> |
| Ibla | 22 | 22 | 2 | 2 | 1 | 5 |
| Centro | 26 | 26 | 4 | 3 | 3 | 10 |
| Sud | 22 | 22 | 4 | 3 | 3 | 10 |
| Ovest | 21 | 21 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| Zona Bianca | 21 | 22 | 2 | 3 | 3 | 8 |
| Portovenere-Scicli | 5 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SanRemo – S. Croce | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Puntabracchetto | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ambiti esterni | 19 | 19 | 2 | 2 | 1 | 5 |
| San Giacomo | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 144 | 150 | 17 | 15 | 12 | 44 |



Allegato B

Incremento dei parametri delle autorizzazioni di tipo B nel triennio luglio 2007 – giugno 2010

| Zona | Esercizi attivi | Parametro attuale | Incremento luglio 2007 – giugno 2008 | Incremento luglio 2008 – giugno 2009 | Incremento luglio 2009 – giugno 2010 | Incremento totale |
|--------------------|-----------------|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Ibla | 18 | 18 | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Centro | 45 | 45 | 4 | 4 | 4 | 12 |
| Sud | 42 | 43 | 4 | 4 | 4 | 12 |
| Ovest | 29 | 32 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Zona Bianca | 28 | 28 | 3 | 3 | 3 | 9 |
| Portovenere-Scicli | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SanRemo – S. Croce | 2 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Puntabracchetto | 5 | 5 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Ambiti esterni | 10 | 12 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| San Giacomo | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 184 | 195 | 13 | 15 | 14 | 42 |