

Sagre e manifestazioni con limitazione della vendita di bevande alcoliche, con schema di ordinanza

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

I recenti fatti di cronaca riferiti alla c.d. microcriminalità (giovanile, o bullismo), ovvero ad atti di aggressione o vandalici verso il patrimonio e le persone, hanno posto all'attenzione delle Autorità, specie del Sindaco, tutte quelle manifestazioni che possono (essere occasione di) turbare l'ordine pubblico, soprattutto in presenza di feste o sagre (stagionali/patronali), dove la concentrazione di persone può essere fonte di allarme sociale per la presenza di soggetti (specie minori) che percepiscono l'evento come momento di "sballo" (ubriacatura)¹, con le inevitabili conseguenze sull'andamento e gli esiti delle iniziative.

A fronte di tali evenienze, in via precauzionale, anche a seguito di concomitanti segnalazioni *on line* di c.d. *rave parties* (festa del delirio) del tutto illegali, vi è l'esigenza di affrontare in piena sicurezza l'organizzazione delle feste o sagre, impedendo che possa trasformarsi da momento di convivialità sociale a scontri (nei casi più gravi a "molestie") mettendo in pericolo la cittadinanza, le famiglie, gli avventori, tutti coloro che si apprestano a frequentare i luoghi delle tradizioni locali e del turismo, quali proposte di una cultura popolare che affonda le radici nella storia, caratterizzando i luoghi nella loro tipicità ed esclusività, occasione frequente di presentazione dei prodotti della terra e delle bellezze del paesaggio.

È più che evidente che le feste e le sagre (interrotte dalla pandemia e dalla segregazione delle libertà fondamentali di movimento e convivenza civile) costituiscono per un'Amministrazione, ed il suo tessuto sociale ed economico, un momento valoriale primario di presentarsi sia alla Comunità dei cittadini che all'esterno, sia come evento culturale sia come evento turistico, con la forza di promuovere tutto il territorio.

Una misura di tipo precauzionale, tesa ad evitare i fenomeni in premessa citati, può essere rappresentata dalla limitazione della vendita e somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, compreso l'utilizzo di vetro e lattine, limitazioni che hanno lo scopo di assicurare che gli eccessi non compromettano il buon andamento dell'evento.

A margine, occorre aggiungere che le manifestazioni, in genere, seppure temporanee possono generare (e generano) un inquinamento acustico nelle ore notturne correlato al disturbo della quiete pubblica, con un dovere di bilanciamento - tra gli interessi degli organizzatori e la popolazione residente nella zona o in stretta adiacenza - rispetto all'orario di chiusura: l'istituto dell'ordinanza contingibile e urgente, è dunque ammissibile, anche al prezzo del sacrificio temporaneo di posizioni individuali costituzionalmente tutelate, tuttavia non può essere impiegato per conferire un assetto stabile e definitivo agli interessi coinvolti (la limitazione dell'orario di somministrazione e vendita delle bevande potrà, pertanto, essere contenuto in un arco temporale coincidente con quello delle iniziative promosse, non *sine die*)².

¹ Cfr. il comma 3 bis, dell'art. 7, *Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco, misure di prevenzione per contrastare la ludopatia e per l'attività sportiva non agonistica*, del D.L. 13 settembre 2012, n. 158, *Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*, che impone a «Chiunque vende bevande alcoliche ha l'obbligo di chiedere all'acquirente, all'atto dell'acquisto, l'esibizione di un documento di identità, tranne che nei casi in cui la maggiore età dell'acquirente sia manifesta».

² In questo senso, il potere di ordinanza troverebbe la propria fonte nell'art. 9, *Ordinanze contingibili ed urgenti*, della legge n. 447/1995, *Legge quadro sull'inquinamento acustico*, ritenuto quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico, in assenza di altri strumenti a disposizione delle Amministrazioni comunali a fronte della presenza di una accertata situazione di inquinamento acustico che rappresenta di per sé una minaccia per la

È noto che l'art. 87 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (TULPS) dispone il divieto della «vendita ambulante di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione», con le precisazioni dell'art. 176 del regolamento di esecuzione (R.D. 6 maggio 1940, n. 635), che non «considera vendita al minuto di bevande alcoliche quella fatta in recipienti chiusi secondo le consuetudini commerciali, e da trasportarsi fuori del locale di vendita, purché la quantità contenuta nei singoli recipienti non sia inferiore a litri 0,200 per le bevande alcoliche ..., ed a litri 0,33 per le altre»³.

La disciplina settoriale, dell'art. 14 bis, *Vendita e somministrazione di bevande alcoliche in aree pubbliche*, della legge 30 marzo 2001, n. 125, *Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati* e dell'art. 6, *Nuove norme volte a promuovere la consapevolezza dei rischi di incidente stradale in caso di guida in stato di ebbrezza*, del D.L. 3 agosto 2007, n. 117, *Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione*, ha individuato delle eccezioni sugli orari (non oltre le 3) per la vendita e la somministrazione di alcolici effettuate in occasione di fiere, sagre, mercati o altre riunioni straordinarie di persone ovvero in occasione di manifestazioni in cui si promuovono la produzione o il commercio di prodotti tipici locali, previamente autorizzate, completando il quadro della disciplina, con specifico riferimento alla vendita/somministrazione di bevande nonché i relativi orari.

A fronte di tale quadro normativo, l'Amministrazione comunale qualora intenda derogare alla disciplina normativa cit., nella volontà di rispondere alle esigenze di «sicurezza urbana», imponendo delle limitazioni (temporanee) di orario della vendita/somministrazione⁴, dovrà far ricorso ai poteri sindacali, quelli previsti dall'art. 50, *Competenze*

salute pubblica, Cons. Stato, sez. V, 13 ottobre 2021, n. 6875.

³ Cfr. il comma 5, dell'art. 30, *Disposizioni transitorie e finali*, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, nonché l'art. 23, *Vendita e somministrazione di bevande alcoliche*, della legge 7 luglio 2009, n. 88, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008*, secondo l'interpretazione data dalla circolare n. 69837 del 30 luglio 2009 del Ministero dello Sviluppo Economico ad oggetto *Legge 7 luglio 2009, n. 88 (Comunitaria 2008) Art. 23 Vendita e 08) Art. 23 Vendita e somministrazione di bevande alcoliche*, dove si annota che «agli esercenti il commercio su aree pubbliche... è vietata la vendita di bevande alcoliche: ciò è stabilito dall'art. 87 del TULPS e confermato dall'art. 30, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che fa salva la possibilità di vendere sulle aree pubbliche bevande alcoliche di qualsiasi gradazione, in recipienti chiusi nei limiti e con le modalità di cui all'art. 176, comma 1, del regolamento per l'esecuzione del TULPS. Agli esercenti la somministrazione di alimenti e bevande ai sensi della legge 25 agosto 1991, n. 287, invece, la somministrazione di bevande alcoliche (nonché la vendita per effetto dell'art. 5, comma 4, della legge) è consentita, fermo restando il possesso della licenza di cui al citato art. 86», richiamando, altresì, «l'attenzione sulla finalità del citato art. 14-bis della legge 30 marzo 2001, n. 125, introdotto dall'art. 23 della citata legge n. 88, il quale, ponendosi l'obiettivo di disincentivare la vendita e la somministrazione illecita sulle aree pubbliche di bevande alcoliche, con particolare riguardo agli orari notturni e anche mediante distributori automatici, introduce pesanti sanzioni pecuniarie, in caso di violazione, oltre alla confisca delle merci e delle attrezzature... in assenza di abrogazioni espresse la medesima valga esclusivamente ad inasprire le sanzioni previste per la vendita e la somministrazione di bevande alcoliche nei casi di divieto, ferme restando le deroghe ammesse dalla legge con riferimento all'obbligo di attestare il possesso della licenza di cui all'art. 86 del TULPS».

⁴ Non per la revoca dell'autorizzazione per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, misura che, per essere stata assunta per ragioni di ordine pubblico e sicurezza dei cittadini, ai sensi dell'art. 100 del TULPS,

del sindaco e del presidente della provincia, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL): il c.d. potere di adottare un'ordinanza contingibile ed urgente, ex artt. 50 e 54 del TUEL, che presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione giustificandosi in ragione di tali situazioni la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento⁵.

In effetti, la giurisprudenza è concorde nell'affermare come, affinché il Sindaco possa legittimamente ricorrere a tale strumento, sia comunque indispensabile la sussistenza, l'attualità e la gravità del pericolo, cioè il rischio concreto di un danno grave e imminente, rilevando al contempo che l'urgenza di provvedere esoneri, di norma, l'Autorità procedente dallo svolgere accertamenti complessi e laboriosi, attesa la potenziale incompatibilità degli stessi con l'esigenza di pronta adozione del provvedimento contingibile e urgente, pur puntualizzandosi come la sommarietà degli accertamenti non può riguardare il quadro giuridico di riferimento, che invece deve essere sempre approfonditamente conosciuto dall'Amministrazione anche nei casi che richiedano un immediato intervento, nonché come i tempi brevi imposti dall'esigenza di provvedere non esonerino comunque l'Amministrazione dall'attenta considerazione di tutte le circostanze apprese nel corso dell'istruttoria (seppur rapidamente) condotta⁶.

Il precipitato ordinamentale postula il rafforzamento della motivazione (ex art. 3 della legge n. 241/1990), disponendo - nel testo dell'ordinanza - di un richiamo (*per relationem*) istruttorio (le segnalazioni da parte delle Autorità preposte) dal quale si possano giustificare le limitazioni alla vendita/somministrazione di bevande alcoliche, con lo scopo di evitare un pericolo certo (quanto più verosimile) e non ipotetico o astratto, specie ove appurato da circostanze fattuali e segnalazioni pervenute alla PA dalle Autorità deputate alla sicurezza pubblica.

SCHEMA DI ORDINANZA SINDACALE

IL SINDACO

OGGETTO: DIVIETO DI VENDITA E SOMMINISTRAZIONE BEVANDE ALCOLICHE E SUPERALCOLICHE, NONCHÉ DI UTILIZZO DI VETRO E LATTINE IN OCCASIONE DELLA SAGRA/MANIFESTAZIONE ORGANIZZATA DA ... (*indicare soggetto*) DENOMINATA "...", IN DATA ... PRESSO ... (*oppure, in località*).

VISTA l'istruttoria effettuata da ... (*indicare soggetto*) riferita alla sagra paesana/manifestazione denominata "...";

RICHIAMATA la nota/rapporto pervenuta/o ... (*inserire le segnalazioni effettuate su eventuali pericoli, ovvero gli accertamenti del Comando di Polizia Locale, ad es. una nota da parte del Comando Carabinieri*) dal quale emerge che la sagra/manifestazione ..., organizzata da (*indicare soggetto, ad es. associazione, gruppo, parrocchia, volontari*) prevista per ... (*indicare periodo*) in località ... si caratterizza per un potenziale rischio per la gestione dell'Ordine pubblico e, pertanto, si rende necessario l'emissione di un provvedimento atto a prevenire incidenti e salvaguardare l'incolumità pubblica;

rientra invece nella competenza dell'Amministrazione dell'Interno, Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2013, n. 3421. Cfr. TAR Toscana, sez. II, 31 luglio 2015, n. 1150, dove è stato ritenuto illegittimo riportare la disciplina limitativa della vendita di bevande alcoliche alla disciplina degli orari degli esercizi commerciali e, quindi, nella competenza del Sindaco.

⁵ TAR Umbria, Perugia, sez. I, 30 agosto 2021, n. 620.

⁶ TAR Campania, Salerno, sez. I, 28 settembre 2021, n. 2019.

RILEVATO che in sede istruttoria da parte di ... (*richiamare l'istruttoria o le segnalazioni, anche di cittadini, con relativo numero di prot.*) è stato ritenuto opportuno (*doveroso*) un intervento al fine di limitare al minimo il rischio di problemi di ordine pubblico, ovvero i riflessi diretti dal consumo di alcol quale concausa di disordini e rumorosità, in particolare per la progressiva riduzione di freni inibitori che portano a comportamenti lesivi della quiete pubblica (*tale aspetto è connesso all'inquinamento acustico*)⁷, nonché a fenomeni di danneggiamenti del patrimonio pubblico e privato, associato a molestie verso le persone, specie in presenza di minori, di emettere un'ordinanza per il divieto di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, nonché di utilizzo di vetro e lattine dalle ore ... dei giorni ... fino alle ore ..., in coincidenza con ... (*indicare sagra o manifestazione*) nei luoghi ... (*indicare area, piazza, via, località*);

RISCONTRATA E ACCERTATA l'esigenza di applicare tali divieti, come sopra esposto, con il fine di prevenire i rischi connessi all'uso di alcolici e garantire il regolare svolgersi degli eventi senza interruzioni e/o pericoli;

VISTI:

- l'art. 50/c. 4/7 bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;
- la legge n. 241/1990;
- il TULPS;
- lo Statuto del Comune di ...

ORDINA

L'osservanza delle seguenti disposizioni, per i motivi esplicitati in premessa, e di seguito riportati *per relationem*.

Divieto di vendita e somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, nonché di utilizzo di vetro e lattine dalle ore ... alle ore ..., dei giorni ... in ... (*indicare luoghi*), in occasione della ... (*sagra/manifestazione*) organizzata da ..., denominata "...".

È fatto tassativo divieto di somministrare o vendere per asporto, mediante l'utilizzo di vetro e/o lattine, bevande di qualunque contenuto alcolico (*birra compresa*) presso ... (*all'interno ..., via, piazza*) del Comune di ..., in occasione della ... (*sagra/manifestazione*) di cui in premessa di narrativa, dalle ore ... alle ore ... dei giorni

Qualsiasi bevanda non alcolica, oggetto di vendita e somministrazione, dovrà essere servita in bicchieri a perdere e non in bottiglie, lattine o altri simili contenitori, precisando che le bottiglie in plastica potranno essere vendute solo se aperte e prive del relativo tappo di chiusura.

Al Comando Polizia Locale disporrà quanto di specifica competenza in materia di *Polizia Amministrativa Locale*.

La notifica alle persone che risultano interessate dalle disposizioni del presente provvedimento ed avuto particolare riguardo all'organizzatore (*indicare*) della sagra/manifestazione in argomento.

⁷ Si tratta di un'evenienza sempre collegata alla somministrazione e vendita di bevande oltre un determinato orario, rendendo indispensabile una verifica sulla classificazione dell'area dell'evento all'interno del Piano di Zonizzazione Acustica; invero, l'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, pur se non coinvolgente l'intera collettività, appare sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica con lo strumento previsto soltanto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 447 del 1995, TAR Piemonte, Torino, sez. I, 6 ottobre 2020, n. 589; TAR Marche, sez. I, 26 giugno 2019, n. 435; TAR Umbria, Perugia, sez. I, 15 maggio 2015, n. 215.

La presente ordinanza, è resa pubblica mediante affissione all'Albo Pretorio Comunale e notificata alle persone che risultano interessate dalle presenti disposizioni ed è immediatamente esecutiva (*nonché pubblicata nel sito istituzionale ... in home page, ovvero, nella sez. Amministrazione Trasparente*).

Il presente provvedimento viene trasmesso, per quanto di specifica competenza, al Comando di ... (*Carabinieri/Guardia di Finanza*).

Avverso il presente provvedimento, a norma dell'articolo 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, si avverte che:

- salvo che il fatto costituisca reato, ai sensi dell'art. 50, comma 7 bis 1 (*con riferimento al comma 7 bis eventualmente richiamato*), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, la violazione della presente ordinanza sindacale è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 500,00 a euro 5.000,00, e al procedimento si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e smi;
- avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR ..., ai sensi dell'articolo 133, comma 1 del Codice del processo amministrativo, ex decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del cit. cpa, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

È fatto obbligo a chiunque spetti di rispettarla e farla rispettare.

IL SINDACO

F.to digitalmente