



## ORDINANZA DEL SINDACO

Numero: <b>2018/00290</b> Del: <b>01/10/2018</b> Esecutiva da: <b>01/10/2018</b> Proponente: <b>Direzione Attività Economiche e Turismo</b>
--

### OGGETTO:

Limitazione dell'orario di apertura degli esercizi di vicinato del settore alimentare e misto e delle attività artigianali/industriali di produzione, preparazione e/o vendita di prodotti appartenenti al settore alimentare, compresa la panificazione, per quanto attiene l'attività di vendita, nell'area del Centro storico cittadino (area UNESCO) a tutela della salute pubblica e della sicurezza urbana

### IL SINDACO

su proposta dell'Assessora allo Sviluppo economico e turismo, fiere e congressi, marketing territoriale, Avv. Cecilia Del Re, e dell'Assessore all'Organizzazione e personale, lavoro, trasparenza e semplificazione, servizi demografici, sicurezza urbana e polizia municipale, patrimonio non abitativo, Avv. Federico Gianassi

### PREMESSO CHE:

- l'articolo 32 della Costituzione tutela la salute quale diritto fondamentale dell'individuo da intendersi in senso ampio, quale benessere psico-fisico della persona, una delle cui componenti fondamentali è costituita dal riposo notturno;
- l'articolo 41 della Costituzione sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, affermando al tempo stesso che essa *“non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*;
- la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. direttiva Bolkestein), affermando il libero accesso alle attività economiche e al loro esercizio, prevede altresì, al considerando n. 56, che, *“conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale [...che] possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni”* alla libera concorrenza, nel rispetto dei *“principi di necessità e proporzionalità”*;
- l'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), ha modificato l'art. 3, comma 1 del d.l. 223/2006, convertito con modificazioni dalla legge 248/2006, prevedendo che alle *“attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande”* non si

applichino le limitazioni inerenti al *“rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l’obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell’esercizio”*, stabilendo altresì, al secondo comma, quale principio generale dell’ordinamento la libera concorrenza, la quale, tuttavia, deve svolgersi nel rispetto dei vincoli *“connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali”*;

- la circolare esplicativa del Ministero dello Sviluppo Economico n. 3644/C del 28.10.2011, sulle disposizioni che hanno, di fatto, introdotto la liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, ha ritenuto possibile che *“specifici atti provvedimenti, adeguatamente motivati e finalizzati a limitare le aperture notturne o a stabilire orari di chiusura correlati alla tipologia e alle modalità di esercizio dell’attività di somministrazione bevande per motivi di pubblica sicurezza o per specifiche esigenze di tutela (in particolare in connessione alle problematiche connesse alla somministrazione di alcolici), possano continuare ad essere applicati ed in futuro adottati, potendosi legittimamente sostenere che trattasi di “vincoli” necessari ad evitare “danno alla sicurezza (...) e indispensabili per la protezione della salute umana (...), dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”, espressamente richiamati, come limiti all’iniziativa e all’attività economica privata ammissibili, dall’art. 3, comma 1, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”*;
- la legge regionale Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 con ss.mm.ii. (Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), ed in particolare gli artt. 15-bis comma 3 *“la vendita di bevande alcoliche può essere limitata o vietata dal comune in relazione a comprovate esigenze di prevalente interesse pubblico”* e 42 comma 4 *“La somministrazione di bevande alcoliche può essere limitata o vietata dal comune in relazione a comprovate esigenze di prevalente interesse pubblico.”*;

VISTO il Regolamento di Polizia Urbana Norme per la civile convivenza in città, approvato con deliberazione del Consiglio comunale 24 luglio 2008, n. 69 e da ultimo modificato con deliberazione consiliare 13 ottobre 2016, n. 47, ed in particolare l’articolo 14 secondo cui *“il Comune garantisce la civile convivenza attraverso l’attività di prevenzione e controllo del territorio al fine di tutelare i necessari requisiti di igiene e pubblico decoro che rappresentano presupposti indispensabili per consentire ad ogni cittadino eguali condizioni di vivibilità”* e l’articolo 23, comma 1, ai sensi del quale *“il Comune tutela e assicura la quiete e la tranquillità delle persone quale presupposto della qualità della vita in città”*;

VISTO il Regolamento Misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico, adottato con deliberazione del Consiglio comunale 18 gennaio 2016, n. 4 e modificato con successiva deliberazione consiliare 27 aprile 2017, n. 27, attraverso il quale si intende *“perseguire la tutela del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO di Firenze, area di particolare pregio ed interesse storico, artistico, architettonico e ambientale della città, attraverso una generale lotta al degrado contro quegli elementi e quei comportamenti che portano alla lesione di interessi generali, quali la salute pubblica, la civile convivenza, il decoro urbano, il paesaggio urbano storico, l’identità culturale e storico-architettonica del centro della città”* e richiamati, in particolare, gli articoli 7 e 8, i quali stabiliscono limiti agli orari di vendita e di somministrazione delle bevande alcoliche all’interno del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO, come definito negli strumenti urbanistici in base a quanto stabilito all’articolo 32.6 del Piano strutturale vigente del Comune di Firenze;

DATO ATTO che il Monitoraggio del Piano di Gestione Centro Storico di Firenze, approvato con deliberazione GC n. 321 del 12 luglio 2018:

- ha evidenziato che all’interno del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO la presenza, per abitante, di *“esercizi di vendita al dettaglio di generi [...] è altamente superiore rispetto al dato medio regionale toscano, e che negli ultimi anni, all’interno di questa categoria, hanno aperto molti esercizi che sono per lo più dediti alla vendita di alcolici e superalcolici rispetto alla vendita di generi alimentari a supporto dei residenti”*;
- al fine di tutelare l’area del Centro Storico, pone come obiettivo da realizzare nel periodo 2018-2019 quello del *“consolidamento dei risultati riferiti all’applicazione del regolamento [inerente alle misure*

per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico], *dissuadendo operazioni strumentalmente volte a neutralizzare l'efficacia delle norme restrittive*";

VISTA la relazione del Comandante del Corpo di Polizia Municipale, prot. n. 300063, conservata agli atti dell'Amministrazione comunale, dalla quale emerge che:

- le segnalazioni ricevute su questa materia sono state nella presente annualità fino al momento attuale 30, di cui 3 di disturbo della quiete pubblica e 4 inerenti a bivacchi;
- le sanzioni comminate nel corso del 2018 hanno segnato un significativo aumento delle infrazioni relative alla vendita di alcolici dopo le ore 21.00, dal 1 gennaio al 31 agosto 2018 sono state n.39, mentre in tutto l'anno 2017 n.40;
- nel 2018 sono stati effettuati 8 controlli con fonometro per rilevare l'inquinamento acustico;

VISTA altresì le comunicazioni trasmesse in data 9 agosto 2018 ed in data 15 settembre 2018 dal Direttore della S.O.C. Medicina d'Urgenza dell'Ospedale di Santa Maria Nuova (prot. 288656 del 14/09/2018 e prot 290957 del 17/09/2018) in merito agli accessi al pronto soccorso di pazienti in stato di etilismo acuto, abuso, intossicazione da alcool, la quale evidenzia che:

- la fascia oraria di massimo accesso è tra le 00.00 e le 04.00 del mattino, con un incremento degli accessi che il sabato sera si registra già nella fascia oraria 20.00-24.00;
- la maggior parte degli accessi riguarda pazienti di età compresa tra i 15 e i 44 anni (75% nell'anno 2017) e di nazionalità non italiana (63% nell'anno 2017, 69% nel periodo 01.01.2018-14.09.2018);
- tale tipologia di accesso "*stressa il sistema di Emergenza-Urgenza già sin dalla fase territoriale con largo impiego di risorse di mezzi e di professionisti*" in quanto i pazienti giungono, in oltre il 95% dei casi, in ambulanza con personale professionista a bordo;
- tali accessi si verificano prevalentemente nella tarda serata o nella notte quando il personale in servizio è ridotto rispetto ai turni diurni, con la conseguenza di innescare ulteriori criticità sulla tenuta del sistema di emergenza in quanto "*la maggior parte del personale è assorbito da tali pazienti soprattutto quando alcuni diventano agitati o peggio ancora violenti*";
- i dati comunicati, che sono comunque importanti sia nei numeri assoluti che nella distribuzione, risultano fortemente sottostimati (fino a cinque volte) a causa delle modalità di codifica, poiché non comprendono tutti i casi in cui non è indicato l'abuso o l'intossicazione alcolica, pur presenti, quale causa dell'accesso, ma la patologia clinicamente prevalente (es. traumi, aggressioni, ferite, contusioni, stati di coma);

VISTA la precedente ordinanza 27 luglio 2018, n. 238, Misure a tutela della sicurezza urbana e della vivibilità della città, con la quale all'interno delle aree ivi indicate, sono stati disposti specifici divieti di consumo e detenzione di bevande alcoliche per il periodo dal 27 luglio 2018 al 31 ottobre 2018;

#### CONSIDERATO:

- che, alla luce di quanto indicato nelle sopra citate relazione del Comandante del Corpo di Polizia Municipale e comunicazione del Direttore della S.O.C. Medicina d'Urgenza dell'Ospedale di Santa Maria Nuova, le disposizioni relative alla limitazione oraria di vendita delle bevande alcoliche all'interno del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO non si sono rivelate sufficienti a tutelare adeguatamente la salute pubblica, la civile convivenza, il decoro e la sicurezza urbana in relazione ai fenomeni correlati all'assunzione di bevande alcoliche, in quanto i dati ivi indicati non sono migliorativi rispetto all'anno 2017 e anzi, in relazione alle sanzioni comminate e all'impatto sul sistema di emergenza sanitaria, evidenziano criticità notevoli, tenuto conto che i dati rilevati dal pronto soccorso, come evidenziato, sono fortemente sottostimati e che la gestione dei pazienti in stato di etilismo acuto, abuso, intossicazione da alcool assorbe in modo prevalente il personale in servizio distogliendolo dall'assistenza ai pazienti che accedono per altre patologie;
- che ben segnalazioni 7 alla Polizia municipale hanno riguardato schiamazzi di avventori presumibilmente in stato di ebbrezza e 4 lamentavano bivacchi che ne derivavano sui marciapiedi
- che 4 sanzioni comminate nel 2018 riguardano la vendita di alcolici a minori di anni 18.
- altresì che, dall'analisi dei dati di cui sopra, risulta la concomitanza dei picchi di accesso al presidio di pronto soccorso, di rumori ambientali e di sanzioni comminate con i periodi di apertura notturna degli esercizi di vicinato del settore alimentare;

VISTA la giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di iniziativa economica, la quale ne ammette le limitazioni necessarie a tutelare altri interessi costituzionalmente protetti e richiamata in particolare la sentenza della Corte costituzionale 11-19 dicembre 2012, n. 299 secondo la quale *“la liberalizzazione dell’orario degli esercizi [...] non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l’ambiente, l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica. Sarà, ad esempio, quindi possibile, già sulla base della vigente legislazione, per l’autorità amministrativa, nell’esercizio dei propri poteri, ordinare il divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari [...] oppure disporre la chiusura degli esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico [...] così come dovranno essere rispettate le norme che vietano emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica (avverso le quali è anche prevista dall’art. 659 del codice penale una tutela di carattere penale)”*;

CONSIDERATO che, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, ed in particolare nella sentenza del Consiglio di Stato, 30 giugno 2014, n. 3271, richiamata peraltro nell’ordinanza della Cassazione civile, 30 luglio 2018, n. 20073, *“la circostanza che il regime di liberalizzazione degli orari sia applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non preclude all’amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica [...] in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati quali quelli richiamati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute)”*;

CONSIDERATO pertanto che si rende necessario procedere ad un contemperamento degli interessi meritevoli di tutela che vengono in gioco e ritenuto che, all’esito di tale bilanciamento, l’esigenza di assicurare la salute pubblica e il benessere psicofisico connessi con il riposo notturno e la quiete pubblica, nonché la civile e pacifica convivenza e il decoro urbano, debbano essere considerati prevalenti rispetto al libero esercizio dell’attività economica;

ATTESO che la necessità di intervenire sugli orari delle attività commerciali alimentari collocati all’interno dell’area del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO, è stata presa in esame dal Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica presieduto dal Prefetto nella seduta del 05/09/2018, in occasione della quale si è ritenuto che un tale atto possa contribuire a contenere il consumo eccessivo di bevande alcoliche nei luoghi pubblici in orari notturni, con positivi riflessi anche sul mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica;

VISTA la riunione del 24/09/2018 nella quale sono state presentate alle Associazioni di Categoria le proposte di modifica al Regolamento *“Misure per la tutela del Centro Storico Unesco”* attualmente vigente, ai sensi del D.Lgs 222/2016, ed i contenuti della presente ordinanza;

VISTA la necessità di fornire agli esercenti il tempo utile per riorganizzare le proprie attività ed i turni di lavoro agli orari stabiliti dalla presente ordinanza si stabilisce di porre la decorrenza della stessa dal prossimo 7 ottobre;

RITENUTO, per quanto sopra illustrato, di adottare un provvedimento urgente al fine di scoraggiare e rendere meno probabile l’accesso e la disponibilità di bevande alcoliche, in modo da ridurre, se non eliminare, le condizioni che favoriscono il verificarsi di situazioni lesive della salute dei residenti, in particolare sotto il profilo del disturbo alla quiete pubblica nelle ore notturne, e recanti pregiudizio al decoro e alla vivibilità urbana, nonché fenomeni di occupazione degli spazi pubblici, o di violenza che minano la sicurezza urbana;

RITENUTO di stabilire la sanzione edittale, nel minimo e nel massimo, in proporzione ai beni giuridici che si intendono tutelare -salute e sicurezza- e che il mancato rispetto del presente provvedimento lederebbe;

RITENUTO pertanto di fissare la sanzione nel minimo edittale di 400 euro e nel massimo di 500 euro, rimandando a successiva delibera di giunta la determinazione di una somma per il pagamento in misura ridotta in deroga alla regola di cui all’articolo 16 comma 1 della L. n. 689/1981;

## VISTI:

- l'articolo 50, comma 5, del d.lgs. 267/2000, così come modificato con d.l. 14/2017, convertito con modificazioni dalla legge 48/2017, a norma del quale il Sindaco, come rappresentante della Comunità locale può adottare ordinanze contingibili e urgenti al fine di *“superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche”*;
- l'articolo 54, commi 4 e 4-bis, del d.lgs. 267/2000, così come modificato con d.l. 14/2017, convertito con modificazioni dalla legge 48/2017, a norma dei quali il Sindaco, nelle vesti di ufficiale del Governo, adotta ordinanze *“contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”* comprendendovi quei provvedimenti *“diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di [...] fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”*;
- l'articolo 54, comma 6 del d.lgs. 267/2000, così come modificato con d.l. 14/2017, convertito con modificazioni dalla legge 48/2017, ai sensi del quale *“in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali”*;
- l'articolo 81 dello Statuto del Comune di Firenze;

## DATO ATTO:

- che il Direttore della Direzione Corpo di Polizia Municipale ha preso visione del presente atto;
- di aver provveduto con nota prot. n. 304406 alla comunicazione preventiva al Prefetto di cui all'articolo 54, comma 4 del d.lgs. 267/2000 e s.m.i.

## ORDINA

Per le motivazioni esposte in narrativa, che si intendono integralmente richiamate, che, all'interno dell'area del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO,

1)

- gli esercizi di vicinato del genere alimentare e misto chiudano l'attività entro le ore 22.00 di ogni giorno con divieto di apertura prima delle ore 06.00 del giorno successivo
- le attività artigianali/industriali di produzione, preparazione e/o vendita di prodotti appartenenti al settore alimentare, compresa la panificazione, per quanto attiene la sola attività di vendita chiudano - se hanno nella propria offerta di prodotti anche bevande alcoliche-, entro le ore 22.00 di ogni giorno con divieto di apertura prima delle ore 06.00 del giorno successivo

2) al fine di assicurare il corretto e ordinato deflusso dei consumatori, l'esercizio deve chiudere entro trenta minuti dall'orario sopra citato;

3) che i soggetti destinatari del presente provvedimento debbano adottare e rendere effettive tutte le disposizioni organizzative, necessarie al fine di dare piena e completa attuazione al presente provvedimento, entro e non oltre il 7/10/2018 fino alla data del 31/12/2018, fermo restando che, qualora dovesse emergere l'efficacia delle disposizioni ivi contenute a tutela della salute pubblica, della civile convivenza, nonché del decoro e della sicurezza urbana, l'Amministrazione comunale si riserva la possibilità di assumere le decisioni conseguenti.

- 4) la violazione della presente ordinanza è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 400 euro a 500 euro con successiva delibera di giunta comunale verrà stabilito l'importo per il pagamento in misura ridotta.

## **INFORMA**

Si trasmette la presente ordinanza agli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale e agli organismi di vigilanza e controllo chiamati a garantirne l'osservanza.

La presente ordinanza sarà pubblicata all'albo pretorio *on line*, sul sito istituzionale del Comune e resa nota al pubblico tramite i mezzi di comunicazione locali anche attraverso le altre forme idonee di pubblicità informativa.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso davanti al Tribunale amministrativo regionale della Toscana entro 60 giorni decorrenti dalla data della sua pubblicazione o, alternativamente, al Capo dello Stato entro 120 giorni dal termine suddetto.

**Firenze, li 01/10/2018**

**Sottoscritta digitalmente da  
Sindaco  
Dario Nardella**

La firma, in formato digitale, è stata apposta sull'originale del presente atto ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 7/3/2005, n. 82 e s.m.i. (CAD). La presente ordinanza è conservata in originale negli archivi informatici del Comune di Firenze, ai sensi dell'art.22 del D.Lgs. 82/2005.

Si attesta che la presente copia di n 6 pagine, è conforme all'originale documento informatico, sottoscritto con firma digitale e contenuto negli archivi informatici del Comune di Firenze.

Firenze, il 01/10/2018