



## LE ULTIME NOVITÀ PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE INTRODOTTE DAL DPCM 26 APRILE 2020

di Domenico Carola<sup>1</sup> e di Massimiliano Mancini<sup>2</sup>.

**ABSTRACT:** *Riflessione ragionata sugli effetti per le attività economica e produttive introdotte dall'ultimo Dpcm 26 aprile 2020 che disciplina la fase2 dell'emergenza Covid-19 ossia il graduale ritorno alla normalità e la fine del lockdown.*

**KEYWORDS:** #attivitàeconomicheproduttive #pubbliciesercizi #localipubblici #attivitàcommerciali #commercio #poliziacommerciale #Dpcm26042020 #Dpcm26aprile2020 #CovidFase2 #Fase2 #lockdown #Coronavirus #Covid-19 #DomenicoCarola #MimmoCarola #MassimilianoMancini #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana.

### INDICE

Premessa 1; Pubblico spettacolo e trattenimento ed esercizi pubblici 1; Somministrazione di alimenti e bevande 2; Attività soggette ad autorizzazioni di polizia 3.

### PREMESSA

Misure urgenti in materia di contenimento del Covid-19 per l'intero territorio nazionale

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020 ha rimodulato il quadro complessivo delle disposizioni entrate in vigore il 4 maggio e valesse fino al 17 maggio p.v.

Nel solco dell'indirizzo ed in linea di continuità con un metodo di lavoro posto in essere sin dall'inizio di questa emergenza, ho ritenuto utile portare all'attenzione degli addetti ai lavori le ulteriori indicazioni finalizzate ad agevolare l'applicazione delle disposizioni del decreto e segnatamente le disposizioni che presentano profili di significativo impatto per i settori economici che vanno a regolare.

### PUBBLICO SPETTACOLO E TRATTENIMENTO ED ESERCIZI PUBBLICI

Per attività di trattenimento e spettacolo si intendono divertimenti, distrazioni, amenità intenzionalmente offerti al pubblico, per i quali il controllo della pubblica amministrazione è necessario a garanzia dell'incolumità pubblica, dell'ordine e della moralità.

Sono trattenimenti le attività che presuppongono la partecipazione attiva del pubblico, come ad esempio discoteche, locali notturni, luna park.

Sono spettacoli le attività a cui il pubblico partecipa passivamente, come nel caso di esibizioni di danza o teatro, sfilate di moda, competizioni sportive, circhi.

Le attività di trattenimento e spettacolo possono essere svolte:

---

<sup>1</sup> Esperto UPLI. Già comandante dirigente di Polizia Locale, membro della Commissione di riforma del Codice della Strada, redattore de Il Sole 24 Ore.

<sup>2</sup> Segretario generale UPLI, già comandante dirigente di Polizia Locale e Provinciale, docente e consulente in enti pubblici e aziende private.



1. in forma permanente, in luoghi normalmente al chiuso, a ciò espressamente destinati, come i locali di intrattenimento e svago, ad es, i teatri e i cinema, le discoteche, che offrono sistematicamente, oltre al pubblico spettacolo in sé, anche la somministrazione di alimenti e bevande ai clienti;
2. in forma temporanea, quasi sempre in luoghi estemporaneamente utilizzati per pubblico spettacolo, come vie o piazze (si pensi, ad esempio, ai grandi concerti nelle piazze principali delle città). I trattenimenti o spettacoli da svolgere in luogo pubblico o esposto al pubblico, definiti anche "pubblici spettacoli", sono riconducibili all'art.68<sup>a</sup> del R.D. 18 giugno 1931, n.773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (meglio noto come con l'acronimo T.U.L.P.S.).

Il decreto ha confermato la sospensione generale delle attività che consistono nell'organizzazione e nell'offerta di spettacoli e trattenimenti pubblici ex articoli 68 e 69<sup>b</sup> Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza.

## SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Per somministrazione al pubblico di alimenti e bevande si intende una forma di commercio al dettaglio connotata dal consumo dei prodotti alimentari nei locali dell'esercizio (o in superfici aperte al pubblico a tal fine attrezzate annesse all'esercizio), anche quando effettuata con distributori automatici.

Per superficie aperta al pubblico si intende l'area a disposizione dell'operatore, pubblica o privata, comunque pertinente al locale e destinata all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Le attrezzature di somministrazione sono tutti i mezzi e gli strumenti finalizzati a consentire il consumo di alimenti e bevande sul posto; si tratta sia degli arredi dell'esercizio, quali tavoli, panche, sedie, lo stesso banco di somministrazione, ma anche delle stoviglie non monouso che costituiscono una parte dei beni componendi l'azienda di pubblico esercizio.

La superficie di somministrazione è l'area alla quale ha accesso il pubblico, occupata dalle attrezzature di somministrazione, con esclusione dell'area destinata ai magazzini o ai depositi, ai locali di lavorazione o agli uffici e ai servizi; il concetto è quindi analogo a quello di superficie di vendita del commercio al dettaglio.

Benché la definizione normativa non lo dica espressamente, elemento costitutivo del concetto di somministrazione è il "servizio assistito", cioè la presenza, all'interno dell'esercizio, di personale addetto al servizio al tavolo, la mancanza del servizio assistito permette di distinguere la somministrazione vera e propria dal commercio al dettaglio di alimenti e bevande (ad esempio, l'acquisto di pane e di salumi al supermercato, ancorché il cliente chieda che gli venga preparato un

---

<sup>a</sup> R.D. 18 giugno 1931, n.773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), art.68 "Senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico accademie feste da ballo corse di cavalli né altri simili spettacoli o trattenimenti e non si possono aprire o esercitare circoli scuole di ballo e sale pubbliche di audizione. Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n.241 e successive modificazioni presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo. Per le gare di velocità di autoveicoli e per le gare aeronautiche si applicano le disposizioni delle leggi speciali."

<sup>b</sup> R.D. 773/1931, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), art.69 "Senza licenza della autorità locale di pubblica sicurezza è vietato dare, anche temporaneamente, per mestiere, pubblici trattenimenti, esporre alla pubblica vista rarità, persone, animali, gabinetti ottici o altri oggetti di curiosità, ovvero dare audizioni all'aperto. Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo."



panino, è attività di commercio al dettaglio, perché il cliente acquista al banco e non gli viene fornito alcun servizio al tavolo.

È consentito infatti ai titolari di esercizi di vicinato di lasciare a disposizione della propria clientela i normali arredi dell'azienda, per favorire il consumo sul posto); non rientra nella somministrazione neppure la vendita di prodotti propri da parte dell'artigiano alimentare (ad esempio, la pizza al taglio, la gelateria artigianale, la kebaberia, cioè tutte quelle attività in cui il prodotto alimentare viene acquistato in cassa senza usufruire di alcun tipo di servizio assistito).

Tipici esempi di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande bar, ristoranti, pizzerie, trattorie, osterie, gelaterie, bar bianchi, wine bar, birrerie, pub, enoteche, caffetterie, sala da the e simili, tavole calde, self service, fast food e simili.

Il Dpcm 26/04/2020 stabilisce che queste attività possano essere esercitate, oltreché nella forma della ristorazione con consegna a domicilio, peraltro, già permessa dai precedenti provvedimenti, anche in quella della vendita di alimenti e bevande per asporto, a condizione che siano osservate le misure individuate dall'articolo 1, comma primo, lett. aa)<sup>c</sup>.

Ai sensi della lett. bb)<sup>d</sup> potranno continuare ad operare:

- a) gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande dislocati lungo la rete autostradale, limitatamente alla vendita dei prodotti da asporto;
- b) gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande all'interno degli ospedali e degli aeroporti, con l'obbligo in ogni caso del rispetto della distanza interpersonale di un metro.

Confermata la disposizione che consente agli esercizi alberghieri e alle altre strutture simili individuate dal sistema di classificazione ATECO con il codice 55.1 di continuare a poter espletare la propria attività (art.2, comma primo ed Allegato 3 del decreto).

Confermata la sospensione degli esercizi di scommesse e altri giochi leciti che operano sulla base della licenza rilasciata dal Questore ai sensi dell'art.88 Testo Unico Leggi Pubbliche Sicurezza.

## **ATTIVITÀ SOGGETTE AD AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA**

Sono quelle attività soggette alle norme di pubblica sicurezza (PS) e per le quali è necessario il possesso di determinati requisiti, di carattere soggettivo e oggettivo.

In questa categoria rientrano ad esempio le agenzie d'affari, le gioiellerie e il commercio di preziosi in genere, la raccolta di scommesse e la gestione di sale giochi e bingo, le attività di facchinaggio, di armeria, di investigazione privata.

---

<sup>c</sup> Dpcm 26 aprile 2020, art.1. (Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale) "*aa) sono sospese le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale, che garantiscono la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. Resta consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché la ristorazione con asporto fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi;*"

<sup>d</sup> Dpcm 26 aprile 2020, art.1. (Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale) "*bb) sono chiusi gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, posti all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri, nonché nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, che possono vendere solo prodotti da asporto da consumarsi al di fuori dei locali; restano aperti quelli siti negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro;*"



È rimasto invariato il meccanismo in virtù del quale sono sospese tutte le attività produttive ad eccezione di quelle individuate nell'Allegato 3 del Dpcm 26/04/2020 attraverso il ricorso al sistema dei Codici ATECO (articolo 2, comma primo).

La novità è rappresentata dal catalogo delle attività economiche consentite che è sensibilmente più ampio rispetto a quello definito dal decreto del 10 aprile u.s.

Va sottolineato che le imprese potranno operare sulla base della semplice appartenenza ad una delle categorie produttive enucleate dal medesimo Allegato 3.

Nelle disposizioni del decreto la possibilità di operare non è più subordinata al fatto che l'impresa sia considerata strategica per l'economia nazionale o sia anello della filiera delle attività consentite, parametri già previsti e contenuti nei precedenti decreti del 10 aprile e del 22 marzo.

Il riferimento è ai settori economici della fabbricazione di esplosivi, che costituisce una "sotto-categoria" del genere "fabbricazione di prodotti chimici", individuata dal codice ATECO 20 e della fabbricazione di armi e munizioni, che, a sua volta, rientra nella più generale categoria della "fabbricazione di prodotti in metallo", contraddistinta dal codice ATECO 25.

Consentita l'attività di riparazione e manutenzione di armi, sistemi di arma e munizioni, costituendo essa una derivazione della categoria generale della "riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature", individuata dal codice ATECO 33.

Il commercio al dettaglio delle armi e munizioni, codice ATECO 47.78.50), non è consentito in relazione al fatto che l'attività è ricompresa in quelle elencate negli Allegati 1 e 3, del decreto.

Va anche detto che se le armerie sono in possesso dello specifico titolo di polizia, potranno effettuare operazioni di manutenzione e riparazione delle armi stesse.

Un'ulteriore precisazione deve essere dedicata ai settori economici che sono sottoposti al regime autorizzatorio dell'art.134 Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza<sup>°</sup>.

L'Allegato 3 del decreto ribadisce che le previsioni racchiuse nei decreti presidenziali già emanati consentono lo svolgimento dell'intero ventaglio dei servizi di vigilanza privata ai quali vengono ad aggiungersi anche i servizi di investigazione, ivi compresi quelli afferenti l'esecuzione di indagini difensive, regolate dagli articoli 38<sup>f</sup> e 222<sup>g</sup> del Decreto Legislativo 26 luglio 1989, n.271.

---

<sup>°</sup> R.D..773/1931, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), art.134 "Senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati. Salvo il disposto dell'art. 11, la licenza non può essere concessa alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana ovvero di uno Stato membro dell'Unione europea o siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono conseguire la licenza per prestare opera di vigilanza o custodia di beni mobiliari o immobiliari alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani. Il regolamento di esecuzione individua gli altri soggetti, ivi compreso l'istitutore, o chiunque eserciti poteri di direzione, amministrazione o gestione anche parziale dell'istituto o delle sue articolazioni, nei confronti dei quali sono accertati l'assenza di condanne per delitto non colposo e gli altri requisiti previsti dall'articolo 11 del presente testo unico, nonché dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575."

<sup>f</sup> Decreto Legislativo 28 luglio 1989, n.271 Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, art.38 (Facoltà dei difensori per l'esercizio del diritto alla prova) "1. Al fine di esercitare il diritto alla prova previsto dall'articolo 190 del codice, i difensori, anche a mezzo di sostituti e di consulenti tecnici, hanno facoltà di svolgere investigazioni per ricercare e individuare elementi di prova a favore del proprio assistito e di conferire con le persone che possano dare informazioni. 2. L'attività prevista dal comma 1 può essere svolta, su incarico del difensore, da investigatori privati autorizzati."

<sup>g</sup> Decreto Legislativo 28 luglio 1989, n.271 Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, art.222 (Investigatori privati) "1. Fino all'approvazione della nuova disciplina sugli investigatori privati, l'autorizzazione a svolgere le attività"



Tanto premesso è lapalissiano che il decreto in commento abbia operato un ampliamento significativo dell'area delle attività produttive disciplinate dalla legislazione di pubblica sicurezza.

Le eventuali violazioni accertate delle limitazioni e delle restrizioni recate dal decreto integrano anche un abuso del titolo di polizia, valutabile anche sul piano delle misure ex art.10 Testo Unico Legge di Pubblica Sicurezza<sup>h</sup>.

Prezioso risulterà nell'azione di controllo il coinvolgimento dei Corpi e Servizi di Polizia Locale ex art.19, terzo comma del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616<sup>i</sup>.

---

*indicate nell'articolo 38 è rilasciata dal prefetto agli investigatori che abbiano maturato una specifica esperienza professionale che garantisca il corretto esercizio dell'attività. 2. In deroga a quanto previsto dall'articolo 135 del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, l'incarico è iscritto in uno speciale registro, in cui sono annotate: a) le generalità e l'indirizzo del difensore committente; b) la specie degli atti investigativi richiesti; c) la durata delle indagini, determinata al momento del conferimento dell'incarico. 3. Nell'ambito delle indagini previste dal presente articolo non si applica la disposizione dell'articolo 139 del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773. 4. Ai fini di quanto previsto dall'articolo 200 del codice, l'investigatore autorizzato e' equiparato al consulente tecnico."*

<sup>h</sup> R.D..773/1931, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), art.10 "Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata."

<sup>i</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616 Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382, art.19 (Polizia amministrativa) "Sono attribuite ai comuni le seguenti funzioni di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n.773, e successive modificazioni: 1) il rilascio della licenza prevista dall'art.60 e dalle altre disposizioni speciali vigenti in materia di impianto ed esercizio di ascensori per il trasporto di persone o di materiali; 2) il rilascio della licenza per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere o portatore alpino e per l'insegnamento dello sci, di cui all'art. 123; la ricezione dell'avviso preventivo per le riprese cinematografiche in luogo pubblico o aperto al pubblico, previsto dall'art.76; 4) il rilascio della licenza temporanea di esercizi pubblici in occasione di fiere, mercati o altre riunioni straordinarie previsti dall'art.103, primo e secondo comma; 5) la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art.68; 6) la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69; 7) i poteri in ordine alla licenza per vendita di alcoolici e autorizzazione per superalcoolici di cui agli articoli 3 e 5 della legge 14 ottobre 1974, n.524; 8) la licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcooliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili, di cui all'art.86; 9) la licenza di agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo, di cui all'art. 80; 10) i regolamenti del prefetto per la sicurezza nei locali di pubblico spettacolo, di cui all'articolo 84; 11) le licenze di esercizio di arte tipografica, litografica e qualunque arte di stampa o di produzione meccanica o chimica in molteplici esemplari, di cui all'art.111; 12) i provvedimenti del prefetto ai sensi dell'art.64, terzo comma, relativi alle manifatture, fabbriche e depositi di materie insalubri o pericolose; 13) la licenza temporanea agli stranieri per mestieri ambulanti di cui all'art.124; 14) la registrazione per mestieri ambulanti (venditori di merci, di generi alimentari e bevande, di scritti e disegni, merciaiole, cantante, suonatore, servitore di piazza, facchino, cocchiere, conduttore di veicoli di piazza, barcaiolo, lustrascarpe e mestieri analoghi) di cui all'art.121; 15) la licenza per raccolta di fondi od oggetti, collette o questue di cui all'art.156; 16) i provvedimenti per assistenza ad inabili senza mezzi di sussistenza di cui agli articoli 154 e 155; 17) la licenza di iscrizione per portieri e custodi di cui all'art.62; 18) la dichiarazione di commercio di cose antiche od usate di cui all'art.126. Fino all'entrata in vigore della legge di riforma degli enti locali territoriali, i consigli comunali determinano procedure e competenze dei propri organi in relazione all'esercizio delle funzioni di cui al comma precedente. In relazione alle funzioni attribuite ai comuni il Ministero dell'interno, per esigenze di pubblica sicurezza, può impartire, per il tramite del commissario del Governo, direttive ai sindaci che sono tenuti ad osservarle. I provvedimenti di cui ai numeri 5), 6), 7), 8), 9), 11), 13), 14), 15) e 17) sono adottati previa comunicazione al prefetto e devono essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta dello stesso. Il diniego dei provvedimenti previsti dal primo comma, numeri 5), 6), 7), 8), 9), 11), 13), 14), 15) e 17), è efficace solo se il prefetto esprime parere conforme."