

Ristoranti, Bar e Pasticcerie Vs COVID-19 – Analisi delle nuove norme emanate dal Governo al 24.03.20. Divieti e facoltà orientate dalla *ratio legis*.

A ritmo serrato il Governo continua ad emanare norme finalizzate al contenimento della diffusione del virus COVID-19, in maniera però non sempre chiara ed intellegibile.

Proveremo di seguito a riepilogare la normativa vigente interpretandola allo scopo di ragionare su quali attività siano effettivamente “vietate” o “sospese” e quali invece sembrerebbero essere consentite, sia pure nel rispetto del *“protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”* del 14.03.20¹.

Ci concentreremo in particolare sulle attività di ristorazione, bar e pasticceria.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (di seguito D.P.C.M.) dell'11.03.20, pubblicato in G.U. n. 64², con efficacia **dal 12 al 25 marzo 2020** (poi prorogata al 03 Aprile con DPCM del 22.03.20), da un lato sono state:

- *“sospese le attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1,[...] Sono chiusi, indipendentemente dalla tipologia di attività svolta, i mercati, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari. [...] Deve essere in ogni caso garantita la distanza di sicurezza interpersonale di un metro”*. (cfr. art. 1 co. 1 n. 1);
- *“sospese le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) [...] Restata consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto”* (cfr. art. 1 co.1 n. 2);

Successivamente con D.P.C.M. del 22.03.20, pubblicato in G.U. n. 76³, **fino al 03 aprile 2020**, si è disposto:

- *“sono sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 e salvo quanto di seguito disposto [...] Resta fermo, per le attività commerciali, quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 e dall'ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020”* (cfr. art. 1 co.1 lett. a);
- *“le attività produttive che sarebbero sospese ai sensi della lettera a) possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile”* (cfr. art. 1 co. 1 lett.c);
- *“è sempre consentita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di [...] prodotti agricoli e alimentari”* (cfr. art. 1 co. 1 lett.f);
- *“Le imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali”*.

1 <http://lombardia.cisl.it/wp-content/uploads/2020/03/Protocollo-condiviso-GV.pdf.pdf.pdf>

2 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/11/64/sg/pdf>

3 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/22/76/sg/pdf>

Si segnala che ai sensi dell'art. 1 co. 1 lett. d), *“restano sempre consentite anche le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera e), previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite; il Prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legittimamente esercitata sulla base della comunicazione resa”*.

Riepilogate le principali norme adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza e contrastare la diffusione del virus COVID-19, sembra opportuno provare ad interpretare la *voluntas legis* per valutare quali attività (con riferimento a Bar e Pasticcerie) possano considerarsi consentite e quali sospese o vietate.

Sono certamente *“sospese le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie)”*, ma è espressamente *“consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto”* (così il D.P.C.M. 11.03.20).

Se la *ratio* della legge è quella di evitare assembramenti di persone in luoghi privati, aperti al pubblico e/o pubblici, è dunque evidente che la disposta sospensione dell'attività di ristorazione-bar-pasticceria, sia finalizzata ad evitare la possibilità di contagio per gli avventori degli stessi, **escludendo che si possano tenere aperti al pubblico locali quali ristoranti, bar e pasticcerie.**

Pur nel rispetto di tali disposizioni, è però consentito svolgere l'attività di ristorazione⁴ con consegna a domicilio, nel rispetto delle norme igienico sanitarie per l'attività di confezionamento e trasporto. Non sarà dunque possibile servire i clienti al banco, somministrare caffè e bevande, vendere pasticceria al dettaglio, ma sembrerebbe possibile preparare e vendere prodotti alimentari confezionati, organizzando un servizio di consegna a domicilio.

Ci si chiede a questo punto se, organizzando il locale per la vendita al pubblico nel rispetto delle norme di cui al **Protocollo** condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali (come avviene nei supermercati e nei negozi di vendita al dettaglio di generi alimentari), sia possibile o meno procedere alla vendita al pubblico di prodotti artigianali confezionati.

Per rispondere a tale interrogativo, appare preliminarmente necessario verificare se tale attività non risulti incompatibile con le norme del D.P.C.M. 22.03.20.

La norma (art. 1 co. 1 lett.a) stabilisce che NON siano sospese le attività con codice ateco riportato nell'allegato 1, tuttavia pur non essendo presente tra di esse quella di ristorazione/bar/pasticceria, la

4 Il Vocabolario Treccani definisce la parola Ristorazione quale “Servizio di confezione e distribuzione di pasti completi per comunità o gruppi numerosi di persone”.

lettera f) specifica che “é sempre consentita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna [...] di prodotti agricoli e alimentari”, purché svolta nel rispetto dei contenuti del Protocollo del 14.03.20 di cui si é già detto sopra.

L'analisi letterale della normativa sembrerebbe dunque consentire la produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, ma tali attività andrebbero svolte in modalità differente dalla “somministrazione” alla clientela, nei locali commerciali, di “servizi di ristorazione”, secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 11.03.20.

E' di tutta evidenza che la contemperazione degli interessi in gioco, a fronte di diritti costituzionalmente riconosciuti e garantiti quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.) ed il diritto all'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), avrebbe richiesto tempi di discussione ed approvazione delle norme di gran lunga superiori a quelli a disposizione del Governo, a fronte delle necessarie misure per evitare la diffusione del virus COVID-19, onde evitare possibili disparità di trattamento tra i destinatari delle norme.

Tuttavia la frettolosa regolamentazione di cui si é dato conto sopra, se da un lato ha disorientato gli imprenditori, dall'altro sembrerebbe prestare il fianco ad interpretazioni estensive delle norme, determinate dal metodo legislativo di “imporre un divieto” e di prevedere immediatamente dopo una deroga al principio appena affermato.

A titolo esemplificativo, fermi i diritti costituzionali sopra richiamati e la meritevolezza dell'esigenza di evitare assembramenti in locali aperti al pubblico onde ridurre la diffusione del COVID-19, non si comprende quale sia la differenza tra l'acquistare un uovo di pasqua confezionato in un supermercato, in un negozio di alimentari, ovvero in una pasticceria (se del caso riorganizzata nel rispetto delle medesime norme sanitarie e di distanziamento sociale imposte dal Protocollo del 14.03.20, applicate in tutti i suddetti esercizi commerciali, con divieto assoluto di vendita al banco di prodotti sfusi e/o di somministrazione nel locale di alimenti e bevande).

Per tali ragioni, auspicando un intervento chiarificatorio del Governo teso ad evitare eventuali “diseguaglianze” tra attività commerciali deputate alla vendita a terzi di prodotti alimentari confezionati del medesimo tipo, non sembrerebbe (in ipotesi) assoluto il divieto di procedere a tali attività anche per ristoranti, bar e pasticcerie, pur dovendosi ad oggi preferire la modalità di vendita e consegna a domicilio, certamente consentita dalla normativa in vigore.

Avv. Emanuele Parrilli