

Sorvegliabilità dei pubblici esercizi:  
attualità della norma,  
giurisprudenza, prassi e casi specifici

**Pescantina**  
**30 ottobre 2014**

# Articolo 86 Tulpas

## (esercizi pubblici)

- *Non possono esercitarsi, senza licenza del Questore, alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcooliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, ovvero locali di stallaggio e simili.*
- *La licenza è necessaria anche per lo spaccio al minuto o il consumo di vino, di birra o di qualsiasi bevanda alcoolica presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, anche se la vendita o il consumo siano limitati ai soli soci.*

# Regolamento Tulps

## Art. 153

La licenza può essere rifiutata o revocata per **ragioni di igiene** o quando la località o la casa non si prestino ad essere convenientemente sorvegliate.

# Testo unico leggi sanitarie

## Art.221

Gli edifici o parti di essi indicati nell'articolo precedente non possono essere abitati senza autorizzazione del podestà, il quale la concede quando, previa ispezione dell'ufficiale sanitario o di un ingegnere a ciò delegato, risulti che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato, che i muri siano convenientemente prosciugati e che non sussistano altre cause di insalubrità

# Legge 287/1991

- “Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi”, ..... “alle attività di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande”,
- “per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uso attrezzati”.

# Ambito di applicazione della legge 287/1991

- e) nelle mense aziendali e negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'interno;
- f) esercitata in via diretta a favore dei propri dipendenti da amministrazioni, enti o imprese pubbliche;
- g) in scuole; in ospedali; in comunità religiose; in stabilimenti militari, delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
-

## D.M. 17 dicembre 1992, n. 564

“Regolamento concernente i criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a **pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande**”.

- Dal nome del regolamento già si evince che destinatari delle disposizioni in esso contenute, non sono tutte le attività di somministrazione normate dalla legge 287/19912, ma soltanto i “pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande”, con un’unica eccezione: l’attività di somministrazione effettuata nei circoli privati.

# Ma non solo i PE somministrano ....

- Consumo sul posto per gli esercizi commerciali;
- Private, fresche, osmize ... (art. 191 reg.to Tulps)
- Agriturismo

E non solo i bar/ristoranti sono pubblici esercizi

## Art. 86:

Non possono esercitarsi, senza licenza del Questore, alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli e di vetture, ovvero locali di stallaggio e simili



# Il dPR 616/1977

- La Corte Costituzionale ha chiarito che l'art. 19 del d.P.R. n. 616/1977 ha trasferito a Regioni ed Enti locali una serie di funzioni, prima demandate agli organi di pubblica sicurezza, riconducibili all'ambito dei poteri di "polizia amministrativa" per differenziarle da quelle propriamente di "pubblica sicurezza" che restano riservate allo Stato ex art. 4 d.P.R. n. 616/1977 (Corte cost. 23 marzo 1987 n. 77).
- Le funzioni di polizia amministrativa restano dunque separate dalle funzioni relative alla sicurezza ed all'ordine pubblico, tuttora riservate allo Stato, ma entrambe si articolano in atti di amministrazione attiva, regolamentare e provvedimenti con il rilascio di concessioni, autorizzazioni e licenze negli ambiti di propria competenza (Corte cost. 4 aprile 1990 n. 162)

# Titolo di polizia e competenze

- Il DPR 616/1977
- Il d.lgs 112/1998
- 1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati **ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze**, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.
- 2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive **dirette al mantenimento dell'ordine pubblico**, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Art. 159.

*Definizioni*

# La sorvegliabilità

## Art. 1. Sorvegliabilità' esterna

1. I locali e le aree adibiti, anche temporaneamente o per attività stagionale, ad esercizio per la somministrazione al pubblico di alimenti o bevande devono avere caratteristiche costruttive tali da non impedire la sorvegliabilità' delle vie d'accesso o d'uscita.
2. **Le porte o altri ingressi devono consentire l'accesso diretto dalla strada, piazza o altro luogo pubblico e non possono essere utilizzati per l'accesso ad abitazioni private.**
3. In caso di locali parzialmente interrati, gli accessi devono essere integralmente visibili dalla strada, piazza o altro luogo pubblico
4. Nel caso di locali ubicati ad un livello o piano superiore a quello della strada, piazza o altro luogo pubblico d'accesso, **la visibilità' esterna deve essere specificamente verificata dall'autorità' di pubblica sicurezza**, che può prescrivere, quando la misura risulti sufficiente ai fini di cui al comma 1, l'apposizione di idonei sistemi di illuminazione e di segnalazione degli accessi e la chiusura di ulteriori vie d'accesso o d'uscita.

# La sorvegliabilità è atto tecnico e discrezionale?

Ultimo inciso comma 1 art. 19 legge 241/1990

- Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di **verifiche preventive**, essi sono comunque sostituiti dalle **autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni** di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonche' dei relativi elaborati tecnici, puo' essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento , ad eccezione dei procedimenti per cui e' previsto l'utilizzo esclusivo della modalita' telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

# I pareri del Ministero Interno

- Circolare 19 dicembre 2001: si afferma che un cortile a libero accesso non fa venir meno la sorvegliabilità

# L'interpretazione del giudice

- il decreto in questione obbedisce a chiare finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, tese da una parte ad impedire o comunque a rendere difficoltosa la fuga dal locale di soggetti "malavitosi" e dall'altra a favorire l'accesso nei locali dell'autorità di pubblica sicurezza, preposta all'intercettazione ed alla cattura dei soggetti suindicati.
- (Tar Lombardia, IV Sezione, sentenza 6445 del 2007)

# L'interpretazione del giudice

- Locale seminterrato: la porta deve avere caratteristiche tali da non indurre a ritenere sia una normale porta di entrata/uscita (tar Lazio 1851/2002)
- Accesso sulla pubblica via e cortili interni: sala da pranzo e cucine (Tar Lombardia, IV Sezione, sentenza 6445 del 2007)
- Cortile interno con diretto accesso alla strada (Tar Lombardia, II Sezione, sentenza 51 del 2006)

# L'interpretazione del giudice

- Il fatto che l'unica apertura dei locali si affacci sul vicolo e che tale vicolo sia privato, comporta la mancanza del requisito della **sorvegliabilità** esterna dei locali, di cui al D.M. n. 564 del 1992 e dal successivo D.M. n. 534 del 1994, ove, all'art. 1 comma 2, espressamente si prescrive "...che le porte o altri ingressi devono consentire l'accesso diretto dalla strada, piazza o altro luogo pubblico e non possano essere utilizzati per l'accesso ad abitazioni private". (Tar Emilia Romagna, 663/2013)



# La competenza

- In ultimo, rimane da esaminare la censura di contraddittorietà, facente leva su un precedente sopralluogo della Polizia Municipale che – a dire della ricorrente – avrebbe affermato la sussistenza, nella specie, del requisito successivamente dichiarato mancante dalla stessa amministrazione comunale. Ritiene il Collegio che la suddetta considerazione non sia condivisibile, dal momento che la Polizia Municipale, oltretutto in sede di sopralluogo, non era in alcun modo legittimata e/o autorizzata a valutare l’effettiva sussistenza o meno del predetto requisito, **rientrante nelle attribuzioni del Dirigente del settore comunale avente competenza in materia, dovendosi pertanto ritenere detto sopralluogo unicamente ricognitivo dello stato di fatto rispetto a quanto era stato oggetto di autodichiarazione da parte del ricorrente in sede di richiesta di autorizzazione.**
- (Tar Emilia Romagna 663/2013)

# L'intervento dei privati

- A seguito dell'esame delle dichiarazioni rese nella predetta segnalazione e della documentazione posta a corredo della medesima, i ricorrenti in proprio ed unitamente al condominio, in data 9 agosto 2013, hanno presentato al Comune un esposto con il quale chiedevano di effettuare gli accertamenti volti a verificare sia la mancata esecuzione di tutte le opere previste dalla valutazione di impatto acustico del 12 ottobre 2012 svolta per conto della società controinteressata dalla ditta Ecoservice, **sia la costante apertura della porta di accesso al cortile privato, e chiedevano altresì di adottare i provvedimenti conseguenti all'accertamento delle circostanze oggetto dell'esposto.**
- (Tar Veneto 690/2014)

# La Scia e la sorvegliabilità

- Autodichiarazione? Dichiarazione sostitutiva di certificazione e di atto di notorietà. (l'esempio della regione Toscana) e le previsioni della Regione Veneto:
- Legge 29 del 2007. Articolo 8, comma 4. **Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il comune **accerta** altresì la conformità dei locali ai criteri di sorvegliabilità stabiliti con decreto del Ministro dell'interno 17 dicembre 1992, n. 564 [ ...]**

# I presupposti: articolo 64 d.lgs 59/2010

- 5. L'esercizio dell'attività e' subordinato alla conformità del locale ai criteri sulla sorvegli abilità' stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, anche in caso di ampliamento della superficie.
- 6. **L'avvio e l'esercizio dell'attività' di somministrazione di alimenti e bevande e' soggetto al rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro.**
- 8. L'autorizzazione e il titolo abilitativo decadono nei seguenti casi:
  - a) qualora il titolare dell'attività' non risulti piu' in possesso dei requisiti di cui all'articolo 71, commi 1 e 2;
  - b) qualora il titolare sospenda l'attività' per un periodo superiore a dodici mesi;
  - c) **qualora venga meno la rispondenza dello stato dei locali ai criteri stabiliti dal Ministro dell'interno. In tale caso, il titolare puo' essere espressamente diffidato dall'amministrazione competente a ripristinare entro il termine assegnato il regolare stato dei locali;**
- d) nel caso di attività' soggetta ad autorizzazione, qualora il titolare, salvo proroga in caso di comprovata necessita', non attivi l'esercizio entro centottantagioni.

# Le autodichiarazioni: articolo 19, comma 3 legge 241/1990.

- I controlli, la campionatura, cosa dice la legge e cosa dice il Mise.
- L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci.
- Cfr *risoluzione n. 114972 del 23 giugno 2014 (commercio all'ingrosso)*

Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1:

Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività'.Articolo 1, comma 2

- 2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

# L'interpretazione restrittiva e l'attualità della norma

- L'interpretazione restrittiva è una interpretazione giuridica che delimita e riduce il significato dell'interpretazione letterale della norma giuridica. L'interpretazione restrittiva è uno degli effetti possibili dell'interpretazione giuridica. L'interpretazione restrittiva può essere sintetizzata in "lex plus dixit quam voluit" (significato: la legge disse più di quanto volle).