

LA LICENZA DI AGIBILITA' ED IL CERTIFICATO

DI PREVENZIONE INCENDI:

ASPETTI INTERESSANTI L'ATTIVITA'

DI POLIZIA AMMINISTRATIVA ED I

CONTROLLI DELLA P.M.

Antonella Manzione
Comandante del Corpo di P.M. di Livorno

INDICE

1. Premessa.....	p 3
2. Il Certificato di Prevenzione Incendi.....	p 3
3. Cenni generali in materia di “agibilità”.....	p 6
4. La sicurezza antincendio nei locali di pubblico spettacolo: inquadramento generale.....	p 7
5. La licenza di agibilità di cui all’art. 80 del T.U.L.P.S.....	p 8
6. Problematiche definitorie in materia di agibilità dei locali di trattenimento e svago.....	p 9
7. La nozione di “spettacoli” e “trattenimenti”.....	p 11
8. Procedura di rilascio della licenza di agibilità.....	p 15
9. I rapporti tra la licenza di agibilità e il certificato di prevenzione incendi.....	p 17
10. Alcuni casi di particolare interesse: i centri fieristici e simili.....	p 19
11. Sale giochi e sale bingo.....	p 19
12. Piscine.....	p 20
13. Sagre e feste di piazza.....	p 21
14. Regime sanzionatorio: reati in materia di prevenzione incendi.....	p 21
15. Il reato di cui all’art. 681 c.p.....	p 22
16. Conclusioni.....	p 25

Premessa.

Il tema della sicurezza rientra nel più vasto concetto di tutela della salute che ha nella Carta Costituzionale diversi presidi. La sicurezza intesa come prevenzione incendi costituisce soltanto uno dei possibili modi di atteggiarsi della stessa, alla cui tutela è preposta una forza di polizia a competenza specifica, vale a dire il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco.

Oggetto delle presenti note è quello dei rapporti intercorrenti tra i due provvedimenti che normalmente tutelano, per singole attività produttive, l'uno o l'altro di tali profili della sicurezza: il certificato di prevenzione incendi (C.P.I.) e la cosiddetta licenza di agibilità. La vastità e l'estremo tecnicismo delle norme di riferimento per la materia in esame ci inducono a focalizzare la nostra attenzione solo su aspetti ritenuti di interesse per la Polizia Municipale. Tuttavia una disamina generale, per quanto sintetica e finalizzata a suggerimenti meramente operativi, consente di individuare subito un quadro normativo spesso confuso nel quale aspetti che riguardano l'uno finiscono per intersecarsi in maniera talvolta impropria con questioni inerenti l'altra, a discapito della linearità degli interventi anche sanzionatori che devono conseguire al riscontro della carenza dei documenti in questione o alla generica violazione della normativa sulla quale si basa il relativo rilascio. Cerchiamo dunque di affrontare la tematica mettendo ordine, per quanto possibile senza addentrarsi eccessivamente in risvolti tecnici per i quali non si ha la necessaria competenza, allo scopo di fornire qualche indicazione all'interprete.

Il Certificato di Prevenzione Incendi.

Il Certificato di Prevenzione Incendi è il documento che attesta che l'attività sottoposta a controllo è conforme alle disposizioni vigenti in materia di prevenzione incendi e alle prescrizioni dell'Autorità competente. Esso costituisce uno dei possibili modi di effettuazione dei controlli sull'osservanza delle norme di prevenzione incendi, di certo non l'unico.

Ai soli fini antincendio, quindi, rappresenta il nulla osta all'esercizio dell'attività (artt. 16, comma 3 e 17 D.P.R. n. 577/82 e 3, comma 3 D.P.R. n. 37/98), mentre la sua validità è pari alla periodicità delle visite (art. 4, comma 3, L. 26 luglio 1965, n. 966).

Proprio il testo di legge da ultimo citato introdusse nel nostro ordinamento l'obbligo, poi ribadito dalla L. 7 dicembre 1984, n. 818, per tutta una serie di attività individuate con Decreto del Ministro dell'Interno di conseguire il C.P.I.. Attualmente il Decreto che elenca tali attività è datato 16 febbraio 1982 e ne contempla 97, tra le quali ve ne sono di tipo industriale, commerciale, artigianale ed edile, a prescindere dalla presenza di lavoratori dipendenti e dagli aspetti di tutela degli stessi che sono oggetto di disciplina a se stante.¹

¹ Gli ambienti ove la tutela della sicurezza contro gli incendi è giustamente più dettagliata ed incisiva sono proprio quelli caratterizzati dalla presenza di lavoratori dipendenti. Al riguardo,, come avremo modo di accennare nel prosieguo nel testo, già la L. 27 aprile 1955, n. 547 agli artt. 13, 14, 33 e 34 stabiliva una serie di obblighi in materia di uscite di sicurezza, mezzi di spegnimento, ecc.. Successivamente il D.P.R. 689/59 ha introdotto per attività ritenute a rischio di incendio più elevato obblighi ulteriori. Infine, il D. Lgs. 626/94, ben conosciuto anche nell'ambito degli Enti Locali per il ruolo di datore di lavoro che ci compete giuridicamente quali vertici della struttura "Polizia Municipale", ha ampliato le incombenze anche preventive incentivando la partecipazione dei lavoratori, la loro formazione ed informazione e i piani di emergenza.

A chiarimento, la circolare 5 maggio 1998, n. 9 ha stabilito che “i procedimenti di controllo delle condizioni di sicurezza per la prevenzione incendi, attribuiti in base alla vigente normativa, alla competenza dei Comandi Provinciali dei VV.FF. si applicano alle attività ricomprese nella tabella allegata al D.M. 16 febbraio 1982 e alle attività elencate nelle tabelle A e B del D.P.R. n. 689/59, purché ricomprese anche nel D.M. del 1982”. Ciò significa che suddetto decreto ministeriale costituisce il punto di riferimento essenziale in materia di certificato di prevenzione incendi, in quanto attività riconducibili ad elenchi precedenti, ma in esso non richiamate, non sono soggette al nuovo procedimento di cui al D.P.R. n. 37/98, ferma restando la loro assoggettabilità ai controlli obbligatori dei Vigili del Fuoco in base alla normativa anteriore (D.P.R. n. 577/82).

Da notare come la giurisprudenza abbia avuto modo di sottolineare, a conferma dell’assunto in forza del quale il C.P.I. rappresenta solo uno dei possibili modi di atteggiarsi della prevenzione incendi, come l’elenco contenuto nel D.M. del 1982 abbia valenza tassativa solo in relazione alla preventiva necessità di tale documento, ma non vieti l’attività di vigilanza generica su altre attività umane in ipotesi ritenute idonee a generare rischio di incendi pur non essendo ricomprese in suddetto elenco.²

E’ quindi importante chiarire in via preliminare che, in forza di quanto affermato quale principio generale dal D.P.R. 577/82, disposizione peraltro sovraordinata nella gerarchia delle fonti normative al D.M. dello stesso anno, le “visite tecniche” dei VV.FF. per controllare situazioni di potenziale pericolo segnalate o comunque rilevate non incontrano limite alcuno. Ne’ può lamentarsi al riguardo la possibile disparità di trattamento riconducibile ad eventuali prassi ed orientamenti difformi da comando a comando, in quanto, non potendosi prefigurare a monte tutte le innumerevoli e imprevedibili fattispecie idonee a creare pericolo di incendi che di volta in volta si possono realizzare, è a totale discrezione dell’organo tecnico preposto alle relative verifiche effettuarle e comunicarne gli esiti all’amministrazione competente per l’adozione di eventuali provvedimenti intimatori (ordinanze contingibili ed urgenti a salvaguardia della pubblica incolumità e sicurezza).³

Il decreto 16 febbraio 1982 contempla dunque, per citare gli esempi di maggior interesse per la Polizia Municipale, tra le attività assoggettate a preventivo rilascio di C.P.I.:

- impianti fissi di distribuzione di benzina, gasolio e miscele per autotrazione ad uso pubblico e privato con o senza stazione di servizio (voce n. 18);
- depositi e/o rivendite di vernici, inchiostri e lacche infiammabili e/o combustibili con quantitativi da 500 a 1.000 kg.(voce n. 20);

² Cfr al riguardo in particolare Cons. Stato, sez. V, 31 ottobre 2000, n. 5890 nonché 18 ottobre 1996, n. 1247. Nel caso che ha generato la pronuncia del 2000 i Vigili del Fuoco erano intervenuti “in vigilanza generica” su pubblico esercizio nel quale veniva effettuata attività di trattenimento con capienza teorica inferiore alle 100 persone.

³ Si pensi al caso, di difficile inquadramento dogmatico, ma frequente verifica pratica, del pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande particolarmente di moda e quindi decisamente sovraffollato rispetto alla capienza astratta, pur non essendo un locale di pubblico spettacolo ma limitandosi, ad esempio, alla diffusione di musica di fondo; oppure si pensi al caso sempre di pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande per il quale la difficoltà di intervento sanzionatorio sia da ricondurre alla mancanza di organizzazione preventiva di attività di ballo, effettuata asseritamene-circostanza confermata in sede di sopralluogo- in maniera spontanea dagli avventori. In tali ipotesi, a maggior ragione quando si debba dar seguito ad esposti di cittadini il più delle volte correlati a problematiche di disturbo in vario modo riconducibili all’attività e al numero dei clienti della stessa anche quali fruitori di veicoli in zona, un intervento dei Vigili del Fuoco potrebbe risultare risolutivo.

- esercizi di minuta vendita di sostanze esplodenti di cui ai decreti ministeriali 18 ottobre 1973 e 18 settembre 1975, e successive modificazioni ed integrazioni (voce n. 25).
- locali di spettacolo e di trattenimento in genere con capienza superiore a 100 posti (voce n. 83);
- alberghi, pensioni, motels, dormitori e simili con oltre 25 posti-letto (voce n. 84);
- locali adibiti ad esposizione e/o vendita all'ingrosso o al dettaglio con superficie lorda superiore a 400 mq. comprensiva dei servizi e depositi (voce n. 87);
- autorimesse pubbliche, ricovero natanti, ricovero aeromobili (voce n. 92);⁴
- tipografie, litografie, stampa in offset ed attività similari con oltre 5 addetti (voce n. 93).

Il conseguimento del C.P.I. è subordinato ad una serie di atti dettagliatamente regolamentati dal D.P.R. 29 luglio 1982, n. 577 e dal D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37.

In particolare è necessario un preventivo parere sul progetto di un nuovo impianto

(costruzione o modifiche) e, a seguire, la domanda di sopralluogo finalizzata al concreto rilascio del documento C.P.I. Se l'insieme dei controlli è positivo, il certificato viene rilasciato ed attesta la conformità alle disposizioni vigenti e alle prescrizioni dell'Autorità; se invece è negativo, ne va data notizia al responsabile dell'attività e al Sindaco, anche in questo caso per l'adozione di eventuali provvedimenti contingibili ed urgenti.⁵

Le attività che non sono individuate nell'elenco contenuto nel D.M. 16 febbraio 1982 e che quindi non sono tenute ad acquisire il C.P.I. possono essere ulteriormente suddivise in due sottocategorie. La prima riguarda quelle dove vi sono prestazioni lavorative con lavoratori dipendenti, per la quale esiste, come già accennato, una copiosa disciplina di settore supportata da un variegato quadro sanzionatorio. La seconda ricomprende le attività soggette alle norme generali di tutela della pubblica incolumità per le quali, come già detto, il Comando dei Vigili del Fuoco ha una generale e generica facoltà di vigilanza a tutela della sicurezza pubblica. Non a caso, il Ministero dell'Interno con propria circolare n. 46 del 7 ottobre 1982 ha evidenziato come "...l'Autorità competente cui la legge demanda la sicurezza antincendi è il Ministero dell'Interno, gli Ispettorati Regionali VV.FF. ed i Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco che coincide con l'individuazione dell'Autorità competente fatta nell'art. 650 c.p.". Sulla stessa lunghezza d'onda troviamo poi il Consiglio di Stato che con proprio parere del 12 gennaio 1979 precisa come "...il servizio di prevenzione ed estinzione degli incendi, nonché quello più in generale di tutela della incolumità delle persone rientrano nell'ambito della cosiddetta attività di pubblica sicurezza, di cui debbono considerarsi *ratione materiae incendi*". Da ciò discende il principio in forza del quale "...tutte le volte che la normativa speciale sugli incendi e gli altri eventi calamitosi non copra per intero l'area dei possibili accadimenti, deve allora far capo, allo scopo di colmare la lacuna, alle norme generali in tema di polizia amministrativa e di sicurezza".

Per la verità, portando alle naturali conseguenze le affermazioni di cui sopra, condivisibili e ben ancorate al diritto positivo, dovrebbe argomentarsi per la possibilità di intimazione diretta da parte dei

⁴ La voce citata nel testo prevede l'obbligatorietà del C.P.I. anche per le autorimesse private qualora abbiano una capienza superiore ai 9 autoveicoli.

⁵ Per un approfondimento della materia inerente il rilascio del C.P.I., anche sotto il profilo delle procedure da seguire, si rinvia, oltre alla copiosa letteratura di settore, a G.Parisi- C.Pulito, La prevenzione incendi: gli adempimenti amministrativi in materia. Le norme per le attività commerciali ed artigianali non soggette al rilascio del C.P.I. Gli atti di P.G. in materia", Atti del Convegno Nazionale di Polizia locale, Riccione, 2002, Maggioli ed.

VV.FF., a prescindere dalla “chiamata in causa” del Sindaco quale organo di governo preposto alla adozione di ordinanze contingibili ed urgenti la cui violazione comporti l’applicabilità a seconda dei casi degli artt. 650 o 681 c.p.⁶

Passiamo ora all’analisi, tra le varie attività astrattamente interessate da C.P.I., di quelle per le quali si ponga anche un problema di agibilità, onde valutare i possibili rapporti tra i due documenti e i relativi quadri di riferimento in caso di carenza dell’uno e/o dell’altro.

Cenni generali in materia di agibilità.

Il termine “licenza di agibilità” evoca una molteplicità di significati sui quali è necessario spendere preliminarmente qualche parola. In senso tecnico ed in accezione ristretta esso individua specificamente il documento di cui all’art. 80 del R.D. 773/1931, cosiddetto T.U.L.P.S., previsto per i locali di pubblico trattenimento o spettacolo. E di tale provvedimento andremo ad occuparci più diffusamente nel prosieguo. Occorre tuttavia per completezza di trattazione chiarire come risulti ormai acquisita alla cultura giuridico-amministrativa la distinzione fra licenza di abitabilità e licenza di agibilità, intesa quest’ultima come abitabilità per edifici o manufatti non adibiti ad uso residenziale. Senza addentrarci troppo per ovvie ragioni di *sedes materiae* nelle problematiche postesi sin dall’entrata in vigore del D.P.R. 425/1994 in materia di procedura di rilascio delle sole “autorizzazioni di abitabilità”, l’obbligo per tutti i proprietari di munirsi del relativo documento, a prescindere dalla sua esatta denominazione, veniva fatto discendere da una lettura estensiva dell’art. 221 T.U.L.L.S.S., oggi assorbito negli artt. 24 e seguenti del D.Lgs. 380/2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che parla genericamente e per tutti gli edifici di “certificato di agibilità”. Trattasi di documento finalizzato, per espresso dettato legislativo, alla verifica della sussistenza oltre che delle condizioni di sicurezza dell’edificio e degli impianti in esso installati, della sua igiene, salubrità, nonché risparmio energetico. La mancanza di presentazione della domanda di rilascio del certificato trova oggi una sua autonoma sanzione di tipo amministrativo pecuniario nel già citato comma 3 dell’art. 24 del D. Lgs. 380/2001.

Un problema di astratto rapporto tra tale “certificato di agibilità” e la normativa sul C.P.I. può porsi per tutte quelle attività riconducibili all’elenco di cui al D.M. del 1982 e contestualmente assoggettate, ove identificabili in opere di nuova costruzione, ricostruzione o sopraelevazione o intervento genericamente in grado di interferire con la sicurezza o l’igiene dell’edificio, alla normativa in materia edilizia. Ma è ovvio che trattasi di quadri normativi totalmente a se stanti: una cosa è, infatti, il rispetto della disciplina sulla realizzazione di interventi che incidono sull’assetto del territorio, altra il conseguimento dei documenti necessari per l’esercizio concreto delle attività produttive che all’interno di essi si intendono realizzare. Chi costruisce una struttura ricettiva o comunque apporta modifiche edilizie alla stessa è assoggettato, al pari di chi costruisce un edificio adibito a civile abitazione alla normativa sul certificato di agibilità; chi gestisce la relativa attività deve munirsi di certificato di prevenzione incendi

⁶ Come vedremo meglio nel prosieguo, la normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro impone all’organo di vigilanza di impartire al contravventore apposite prescrizioni (art. 20 D.Lgs 758/94) con la tempistica per il loro adempimento. La prescrizione quindi non costituisce semplice reiterazione del precetto normativo, ma ne deve integrare e specificare il contenuto.

ove la relativa ricettività superi i 25 posti letto, come espressamente previsto alla voce 84 del D.M. del 1982.⁷

La sicurezza antincendio nei locali di pubblico spettacolo: inquadramento generale.

Un discorso a parte deve invece essere fatto in materia di licenza di agibilità per i locali di pubblico spettacolo, la cui procedura di rilascio è caratterizzata da disciplina autonoma e a se stante rispetto a quella generale contemplata nel Testo Unico sull'edilizia. Valutiamo in primo luogo le possibili sovrapposizioni tra la normativa in materia di prevenzione incendi e quella specifica qui di interesse, contenuta nel Testo Unico delle Leggi di P.S.

Abbiamo già accennato al riferimento testuale a tali locali contenuto nel D.M. del 1982 che prende in considerazione le attività *de quibus* : deve trattarsi, appunto, di

“ locali “ e la loro capienza deve essere superiore ai 100 posti. Viceversa, la licenza di agibilità prevista dall'art. 80 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, prescinde dal numero delle persone che possono prendere parte all'attività di trattenimento o spettacolo e, a stretto rigore, si applica ai luoghi, anziché ai locali adibiti ad ospitare tali attività.⁸

Nel tempo, tuttavia, è il controllo della prevenzione incendi che ha fatto da “apripista”, nel senso che sono state emanate regole tecniche capaci di uniformare gli indirizzi interpretativi in materia di prevenzione incendi che hanno finito per guidare anche le valutazioni della sicurezza del locale sotto ogni altro profilo. Teoricamente, dunque, si ha a che fare con due documenti distinti dei quali l'uno - la licenza di agibilità - in qualche modo assorbente l'altro - il C.P.I. - proprio per la portata più ampia in termini di verifica della sicurezza del locale; in pratica, spesso coincidenti quanto a procedura di rilascio, documentazione richiesta in sede di istruttoria, verifica di rispetto.

La prima regola tecnica risale dunque all'anno 1951, quando fu pubblicata la celeberrima circolare n. 16. Ne sono seguite altre per singoli tipi di locali; una sola a carattere nuovamente generale contenuta questa volta in un decreto ministeriale datato 19 agosto 1996, recante, appunto, “Nuova regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di trattenimento e di pubblico spettacolo”.

Come si vede, si tratta di una “regola tecnica” cioè di un complesso di indicazioni , che vanno ad abrogare e sostituire *in parte qua* quelle del 1951, dirette in quanto tali e per la loro specificità ad un organo altrettanto tecnico (i Vigili del Fuoco, cioè), onde indirizzarlo e fornire il necessario supporto anche definitivo in materia di prevenzione incendi. Viceversa, di fatto è avvenuto che sia stato creato un testo organico e coordinato utilizzato non solo in materia, appunto, di prevenzione incendi, ma quale indispensabile vademecum per le Commissioni di Vigilanza preposte alla verifica della agibilità dei locali di trattenimento e/o spettacolo.

⁷ La regola tecnica di prevenzione incendi per la costruzione e l'esercizio delle attività ricettive turistico-alberghiere è oggetto di disciplina speciale, che spesso ha ancorato al limite di capienza di oltre 25 posti letto il rispetto e l'adeguamento alle disposizioni specifiche previste in materia.

⁸ In realtà, vedremo subito dopo nel testo come il termine “luoghi” sia utilizzato in un'accezione non letterale, estensibile sia a spazi aperti, sia, a maggior ragione, a locali chiusi.

Le norme contenute nel T.U.L.P.S. (art. 80 e artt. 141, 141-bis e 142 del correlato Regolamento) vengono dunque ad integrarsi completamente con il sistema normativo costituito dalle citate regole tecniche, pur mantenendo formalmente un proprio ambito di autonomia. E tale integrazione è talmente stretta da rendere in parte incomprensibile nei casi di sovrapposizione tra i due documenti la teorica separazione tra gli stessi. In poche parole, laddove è previsto anche il C.P.I., ancorarne il rilascio alle medesime verifiche effettuate dalla Commissione di Vigilanza rende il relativo documento, se ci è consentita l'espressione, in certo qual modo ultroneo. Sarebbe stato assai più conforme ai principi di economicità dei procedimenti amministrativi assorbire l'una procedura nell'altra tanto più che, sia che operi a livello comunale (art. 141-bis Reg. Es. T.U.L.P.S.), sia che operi a livello provinciale (art. 142 del medesimo Regolamento) la Commissione di Vigilanza contempla comunque la presenza del "Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco o suo delegato".

La licenza di agibilità di cui all'art. 80 del T.U.L.P.S.

L'art. 80 del T.U.L.P.S. più volte citato prevede, dunque, che: "L'Autorità di Pubblica Sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una Commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio".

Il primo problema che la formulazione letterale della norma pone è costituito addirittura dal riconoscimento o meno della necessità di un titolo autonomo e a se stante, denominato, appunto, "licenza di agibilità". Il dubbio scaturisce dal fatto che la verifica sulla solidità e sicurezza del locale parrebbe propedeutica al rilascio della licenza di esercizio in genere dell'attività, ovvero al rilascio del titolo di legittimazione di cui agli artt. 68 o 69 del T.U.L.P.S. Volendo chiarire ancora meglio con un esempio, la prassi di alcuni Comuni è orientata nel senso dell'assorbimento delle verifiche della Commissione nell'istruttoria finalizzata al rilascio dell'autorizzazione di polizia amministrativa, tanto che il parere del competente organo collegiale viene semplicemente citato, se del caso attraverso un richiamo formale al verbale della relativa seduta, nella parte contenente le motivazioni di tale provvedimento.

Secondo altra ricostruzione interpretativa, la licenza di cui all'art. 80, a prescindere dalla sua autonomia formale – peraltro, come già detto, da taluni negata - non rientrerebbe in quanto tale nel novero delle "autorizzazioni di polizia", perchè estranea all'elencazione descrittiva che delle stesse fa l'art. 14 del T.U.L.P.S. e come tale esclusa dalla applicabilità delle disposizioni generali previste per le stesse dal medesimo Testo Unico.⁹

In realtà, ci si dimentica in tal modo come di vera e propria licenza già parlasse il D.P.R. 616/1977, in particolare all'art. 19 , comma 1, n. 9); e ci si dimentica anche che l'art. 80 non si sovrappone esattamente al contenuto degli artt. 68 e 69 del T.U.L.P.S. Semmai, la comprensione dell'intero quadro normativo si basa sui medesimi indicatori ermeneutici, cioè, come abbiamo avuto modo di precisare in altre occasioni, quelli desumibili, in assenza di altre indicazioni di diritto positivo, dalle più volte citate regole tecniche.¹⁰

⁹ Ci si riferisce in particolare all'art. 8 (personalità delle autorizzazioni di polizia), 9 (possibilità di inserimento di prescrizioni nel pubblico interesse), 10 (possibilità di sospensione o revoca per abuso), ecc.

¹⁰ Ci sia consentito in proposito rinviare a A. Manzione, Le attrazioni e lo spettacolo viaggiante in genere- Disciplina e controllo, Atti del convegno Nazionale di Polizia locale, Riccione, 2004, Maggioli Ed., in particolare p. 10 ss., nonché Spettacoli e trattenimenti nei pubblici esercizi : disciplina e controllo, Atti del Convegno Nazionale di Polizia Locale,

Pertanto, per semplificare al massimo quanto si è cercato di chiarire, possono esserci locali che necessitano del C.P.I. ma non della licenza di agibilità, così come possono esserci attività di trattenimento necessitanti di autorizzazione ex artt. 68 o 69, a seconda del caso, ma non di C.P.I. o di licenza di agibilità. Con le relative conseguenze, che vedremo meglio nel prosieguo, sul piano sanzionatorio.

Problematiche definitorie in materia di agibilità dei locali di trattenimento e svago.

Abbiamo più volte avuto modo di sottolineare criticamente l'atecnicità del linguaggio normativo in materia di spettacoli e trattenimenti e le conseguenze sul piano operativo di suddetto quadro di riferimento.¹¹

La voce n. 83 del D.M. 16 febbraio 1982 parla, come già detto, di "locali" di spettacolo e di trattenimento; l'art. 80 T.U.L.P.S. cita invece letteralmente "un teatro" o un "luogo" di pubblico spettacolo. Già su questo primo aspetto, sono le indicazioni fornite da subito dalla "regola tecnica" che hanno consentito di omogeneizzare il contenuto delle due norme e al tempo stesso superarne la portata letterale. In particolare, se ci si attenesse alla formulazione dell'art. 80 del Testo Unico, si dovrebbe circoscrivere la necessità del preventivo collaudo ai soli spazi aperti, stante che la parola "luogo" sembrerebbe evocare tale concetto, peraltro in aperto contrasto con la rimanente stesura della norma che allude alla sicurezza e solidità dell' "edificio" e all' "esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio". Ne' d'altro canto il legislatore ha inteso fornire indicazioni più precise in sede di stesura del Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. che, per quanto novellato di recente, continua a riproporre la dizione "locali", ancorché in abbinamento con quella di "impianti" che, a sua volta, ha aperto altre complesse problematiche interpretative.¹²

In realtà, sin dall'inizio, si è sentita l'esigenza di estendere la disciplina dei controlli di sicurezza ai luoghi aperti, prescindendo quindi da possibili letture restrittive, ma tenendo conto del fattore di rischio concreto spesso addirittura maggiore di quello presente nei locali chiusi. Di fatto, cioè, attraverso la "regola tecnica", si è addivenuti ad una immediata integrazione interpretativa del precetto di cui all'art. 80 T.U.L.P.S. che non è stata mai più messa in discussione.

Recita infatti l'art. 16 della circolare del 1951: "Con la locuzione *locale* si intende l'insieme dei fabbricati, ambienti e *luoghi* destinati allo spettacolo o trattenimento nonché i servizi ed i disimpegni ad essi annessi".¹³

Riccione 2003. Lo stesso Ministero ha contribuito con varie circolari interpretative a rafforzare la promiscuità e talvolta confusione nell'utilizzo delle diverse disposizioni. Richiesto infatti di chiarimenti sull'annosa questione della necessità di licenza ex art. 80 T.U.L.P.S. per attività di trattenimento danzante all'interno di un pubblico esercizio ha avuto modo in più occasioni di fornire indicazioni espressamente dichiarate applicabili anche ai fini del rilascio della licenza di cui all'art. 68 del T.U.L.P.S. Si ricorda, in particolare, la nota datata 20 giugno 1996 diretta alla Prefettura di Pesaro Urbino nella quale si indicano quali figure sintomatiche della trasformazione del locale la cadenza saltuaria, tipica delle discoteche che di solito operano il sabato e la domenica, dell'attività di trattenimento annessa a quella di ristorazione

¹¹ Cfr. ancora A. Manzoni, *opp. cit.*

¹² La disciplina delle commissioni preposte alla valutazione della sicurezza dei locali di pubblico spettacolo è oggi contenuta negli artt. 141, 141-bis e 142 Reg. Esc. T.U.L.P.S. così come sostituiti o introdotti dal D.P.R. 28 maggio 2001, n. 311.

¹³ L'art. 15 della circolare n. 16/1951, nello specificare il proprio ambito di operatività (costruzione ed esercizio dei locali in cui hanno luogo spettacoli e trattenimenti di qualsiasi genere o entità) chiarisce altresì come le relative disposizioni speciali prevalgano su eventuali norme generali sulla prevenzione incendi, ivi comprese quelle previste nei Regolamenti Edilizi e di igiene, che tutt'al più vanno ad aggiungersi, se compatibili con la regola tecnica stessa.

Come si vede, la parola “locale” è usata indifferentemente rispetto a quella “luogo”, a prescindere dall’accezione linguistica dei termini, e a conferma della volontà di interpretare estensivamente le prescrizioni del T.U.L.P.S.

D’altro canto, la circolare chiarisce da subito come le indicazioni da essa fornite, pur essendo dettate per la specifica finalità di dare ragguagli tecnici in materia di prevenzione incendi, finiscono per valere per la valutazione globale della agibilità del luogo/locale di pubblico spettacolo. All’art. 9, ad esempio, vi è un richiamo esplicito all’art. 143 del Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. nella sua formulazione dell’epoca che si risolve nell’indicazione procedurale in forza della quale la Commissione di Vigilanza, effettuata una prima valutazione del progetto del locale, doveva provvedere a successivo sopralluogo constatando “con apposito verbale la rispondenza dei lavori eseguiti con quelli progettati”. E ancora, all’art. 12 chiariva come sempre suddetta Commissione fosse da identificare in quella di cui all’art. 80 del T.U.L.P.S. e corrispondenti disposizioni regolamentari. Cioè, la circolare dettava disposizioni regolamentari per il funzionamento dell’attività finalizzata al rilascio della licenza di agibilità.

La successiva regola tecnica, contenuta, come già detto, nel D.M. 19 agosto 1996 recante “Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo” amplia ulteriormente le indicazioni interpretative, partendo comunque dal mantenimento del termine “locali” quale sinonimo anche di quello “luoghi”. Non a caso, all’art 1, lett. i) cita espressamente come oggetto della relativa disciplina i “luoghi” destinati a spettacoli viaggianti e parchi di divertimento; alla lett. l), i “luoghi” all’aperto, ovvero i “luoghi” ubicati in delimitati spazi all’aperto attrezzati con impianti appositamente destinati a spettacoli o intrattenimenti e con strutture apposite per lo stazionamento del pubblico.

Stabilito quindi che occorre un “luogo” o “locale” da collaudare, occorre poi che lo stesso venga adibito ad ospitare un’attività di spettacolo o trattenimento perché il collaudo si renda comunque necessario e perché analogamente, ove la capienza superi i 100 posti, si imponga il preventivo C.P.I.

La nozione di “spettacoli” e “trattenimenti”.

La necessità di inquadrare un locale o luogo come adibito alla realizzazione di uno spettacolo o di un trattenimento impone un chiarimento anche sull’esatta accezione di tali due termini. In poche parole, se una determinata attività *lato sensu* divertente non viene qualificata anche come giuridicamente rilevante, cade il presupposto di partenza non solo della necessità dell’autorizzazione di polizia amministrativa ex artt. 68 o 69 T.U.L.P.S., ma anche di quella di cui all’art. 80 del medesimo Testo Unico.¹⁴ Non interessa in questa sede la distinzione tra spettacoli e trattenimenti finalizzata alla distinzione, notoriamente del tutto teorica, fra applicazione dell’art.68, che contempla entrambi i termini, e applicazione dell’art. 69, che menziona invece soltanto i pubblici trattenimenti.¹⁵

¹⁴ L’autorizzazione di polizia amministrativa e la licenza di agibilità non si sovrappongono necessariamente. Può cioè accadere che il locale necessiti di collaudo per il controllo preventivo delle esigenze di sicurezza, ma non di autorizzazione di polizia in quanto lo spettacolo viene realizzato in luogo aperto al pubblico in ambito non imprenditoriale.

¹⁵ Abbiamo già avuto modo di chiarire in analoghe occasioni come il distinguo trovi la sua *ratio* nella storia delle due disposizioni, che riservavano originariamente la competenza al rilascio del titolo di cui all’art. 68 al Questore, quella di cui all’art.69 all’Autorità locale di P.S. Oggi, illuminando retrospettivamente le disposizioni con tale lettura, può solo sostenersi che l’art.68 trovi applicazione nei casi di maggiore entità, l’art. 69 in quelli di minore entità. Ricostruzione confermata anche dal dettato dell’art.124, comma 2, Reg. es. TULPS laddove prevede per gli spettacoli all’interno dei pubblici esercizi, ritenuti per definizione di minore entità, sempre e comunque l’autorizzazione ex art. 69.

“Spettacoli sono propriamente quelle azioni di persone, o di persone con animali o altre cose, che hanno principalmente scopo di divertimento (indipendentemente dai fini accessori), ai quali il pubblico assiste passivamente e il cui svolgimento è appreso mediante l’organo della vista o della vista e dell’udito insieme. Trattenimenti sono le riunioni, indette a scopo di divertimento (indipendentemente dai fini concorrenti), in cui si svolgono manifestazioni o azioni alle quali partecipano attivamente anche persone del pubblico (tutte o alcune)”. Così il Trattato di diritto penale italiano definisce i termini ora in esame allo scopo di circoscrivere la portata dell’allora fattispecie di reato di cui all’art. 666 c.p.¹⁶ Secondo altra autorevole dottrina, invece, “ il trattenimento pubblico è un genere di cui lo spettacolo è una specie..... Spettacolo in senso tecnico è un’opera del pensiero tradotta in azione visiva (teatrale, cinematografica, televisiva)...Trattenimento pubblico non spettacolo è una manifestazione alla quale possono partecipare e possono non partecipare come attori i destinatari della stessa, ma che, in ogni caso, non consiste nella rappresentazione di un’opera del pensiero, bensì nello svolgimento di attività di vario genere aventi lo scopo di divertire e, comunque, di servire la curiosità, gli interessi scientifici o di distrazione di un numero indeterminato di persone”.¹⁷ E a livello di indicazioni normative, intendendosi per tali anche quelle riconducibili alla cosiddetta “regola tecnica”, il Ministero dell’Interno con circolare n. 52 del 20 novembre 1982, nel fornire indicazioni interpretative sul punto 83 più volte citato del D.M. 16 febbraio 1982, concernente la determinazione delle attività soggette a visita di prevenzione incendi, ha affermato espressamente che gli spettacoli sono divertimenti cui il pubblico assiste in forma prevalentemente passiva, mentre i trattenimenti ne presuppongono la partecipazione attiva, come avviene nelle feste da ballo e simili, per poi concludere, tuttavia, con il dire che tanto gli uni, quanto gli altri si identificherebbero comunque in “...quei divertimenti, distrazioni, amenità intenzionalmente offerti al pubblico in rapporto ai quali si prospetta l’esigenza che la potestà tutrice della pubblica autorità intervenga per garantire l’incolumità pubblica, l’ordine, la moralità, il buon costume”.¹⁸ Più di recente, vale a dire nella circolare

n. 165 del 7 settembre 2000 del Ministero delle Finanze, dettata in materia di riforma fiscale delle attività di intrattenimento e di spettacolo, si legge che lo spettacolo è caratterizzato dal concetto di rappresentazione e comporta prevalentemente una partecipazione passiva, nel senso che lo spettatore assiste al fenomeno guardando l’evento così come gli è rappresentato; il trattenimento, invece, è ciò che cagiona divertimento e implica la partecipazione attiva all’evento stesso.¹⁹

Come si vede, ci troviamo di fronte ad uno sforzo definitorio più linguistico che giuridico che nulla aggiunge alle problematiche qui di interesse. Ciò che conta, infatti, e che la storia del diritto e della sua evoluzione giurisprudenziale dimostrano è, semmai, che l’attività divertente sia anche giuridicamente rilevante e quindi spettacolo e /o trattenimento non solo per la lingua italiana, ma anche per il nostro ordinamento. Un esempio per meglio comprendere quanto sopra detto: l’installazione di una televisione in un bar, che in passato ne costituiva una sicura attrattiva per la popolazione, oggi è considerata mero elemento di arredo e come tale, almeno di regola, non necessita di alcun tipo di autorizzazione. L’esempio è paradigmatico della necessità di una lettura del quadro normativo di riferimento non statica, ma dinamica, “fluttuante”, per così dire, e come tale di certo più difficile da

¹⁶ La definizione è di Mancini, Trattato di diritto penale italiano, X, 1964, p.271.

¹⁷ In tal senso Nuvolone, Spettacoli e trattenimenti pubblici, in Nss. D.I, XVII, 1970, 1190.

¹⁸ Per un approfondimento della disciplina tecnica in materia di locali di pubblico spettacolo, si veda in particolare G. Romeo, Locali di pubblico spettacolo – procedure autorizzatorie, Santarcangelo di Romagna, 2002.

¹⁹ Per un approfondimento soprattutto della tematica della procedura sanzionatoria in materia di pubblici spettacoli, si veda E. Fiore, Procedure di polizia amministrativa, Santarcangelo di Romagna, 2001, p.335 ss.

ancorare ad elementi oggettivi, anche se non per questo arbitraria: semplicemente, legata alla società in quel particolare momento storico.

Si pensi, sempre per meglio comprendere l'assunto di cui sopra, ai mutamenti anche recentissimi di impostazione che si sono avuti in materia di "internet point". Mentre originariamente si riteneva che gli stessi non necessitassero di alcunché trattandosi di luoghi di offerta al pubblico di servizi di comunicazione mediante apparecchiature terminali, compresi fax ed elaborati dotati di modem o altrimenti connessi a reti informatiche, per cui, ai sensi della Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 467 del 19 luglio 2000 la relativa attivazione era ritenuta possibile con semplice D.I.A., recentemente il Ministero ne ha ammesso l'assimilabilità a locali di intrattenimento e svago, per i quali va conseguita l'autorizzazione ex art. 69 T.U.L.P.S. Con la conseguenza, cui in questa sede si accenna per mera completezza espositiva, che a tali locali può legarsi un pubblico esercizio di alimenti e bevande di tipologia "C", contingentato o meno a seconda della prevalenza della superficie utilizzata per suddetta attività di trattenimento e svago ovvero per quella di somministrazione, secondo i principi generali sanciti in merito dalla L. 287/91.²⁰

Può accadere, dunque, che ciò che in un certo momento storico e in un certo contesto sociale era qualificato trattenimento o spettacolo, oggi non lo sia più perché divenuto d'uso comune; così come, all'inverso, può accadere che determinate attività divengano di trattenimento, in quanto destinate a costituire punto di aggregazione, di attrattiva, di richiamo di pubblico, in base a canoni di divertimento un tempo incomprensibili. Utili per meglio comprendere quanto esposto sono proprio le indicazioni fornite dalla Cassazione nella pronuncia avente ad oggetto la non necessità di autorizzazione per installare la televisione in un pubblico esercizio²¹. Ciò che è mutato, si legge in motivazione, non è il precetto dell'art. 666 c.p., che sanziona la mancanza di autorizzazione per spettacoli e trattenimenti, bensì il concetto stesso di spettacolo e trattenimento: occorre cioè una verifica concreta della sussistenza di fatti che non devono semplicemente rientrare in un'astratta logica definitoria, ma essere ancorati alla realtà sociale di riferimento. Solo tale legame con suddetta realtà economico-sociale è ritenuto rispondente alla già evidenziata *ratio* delle norme, ovvero la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza di cittadini che affluiscono in ambienti dove possono verificarsi affollamenti.

Ed ecco che ciò consente di comprendere l'orientamento di chi ha via via ritenuto non necessaria l'autorizzazione per l'installazione di apparecchi radio e proiettori di immagini e suoni di vario genere, anch'essi beni di consumo per lo più oggi disponibili nelle singole abitazioni e come tali incapaci di costituire autonoma attrattiva del locale. A questo punto ci pare chiaro perché i cosiddetti disco-bar, terminologia ampia alla quale non corrisponde necessariamente una tipologia ben individuata di locali, ma che costituiscono, nel loro vario atteggiarsi, l'evoluzione ormai tipica del pubblico esercizio di somministrazione che voglia stare al passo coi tempi, costituiscano il nodo gordiano della tematica degli spettacoli e trattenimenti per l'odierno operatore di polizia locale. In primo luogo, infatti, occorre verificare in concreto che l'attività posta in essere non rientri nel cosiddetto irrilevante giuridico, e quindi che non si tratti di un mero arricchimento dell'attività di ristorazione per il quale non sarà necessario alcun tipo di autorizzazione; quindi, occorrerà chiedersi se la relativa installazione risponda a criteri di imprenditorialità, ma al solo scopo di valutare la necessità del titolo di polizia amministrativa, in quanto l'agibilità potrebbe comunque esser ritenuta necessaria; così come, ritenuta

²⁰ La materia degli internet-point si è recentemente ed ulteriormente complicata se si tiene conto che il cosiddetto e recentissimo decreto antiterrorismo ha introdotto per i circoli e i pubblici esercizi in genere che annessano tale tipo di attività – e, bisogna pensare, per l'attivazione degli stessi *ex se* – un ulteriore titolo di legittimazione il cui rilascio è di competenza delle Questure.

²¹ Cass., sez I 17 gennaio 1994, in Foro it. , 1994, II, 591.

sussistente tale imprenditorialità, potrebbe comunque mancare un locale o impianto da collaudare per le modalità concrete di realizzazione dello spettacolo o trattenimento. Ed è proprio il “relativismo storico” che deve ispirare la nostra indagine che rischia di portarci verso risultati non necessariamente univoci.

Un altro esempio di assai frequente incidenza casistica per comprendere il senso delle presenti affermazioni: l’attivazione di un semplice piano-bar può ritenersi, come in un parere ANCI per altro piuttosto datato, attività libera, ovvero al contrario assoggettata ad autorizzazione ex art. 69 T.U.L.P.S. La Prefettura di Modena, con propria circolare n.151/2° sett. del 1 febbraio 1995, intervenendo espressamente sull’argomento a seguito di sollecito da parte degli uffici comunali interessati, testualmente prevedeva: “...al fine dell’attribuzione del carattere di trattenimento pubblico e spettacolo ad un locale in cui vengano esercitate in contemporanea altre attività occorre... fare riferimento al criterio della prevalenza”. L’attività di piano-bar, cioè, di cui la Prefettura sta concretamente parlando, non deve concretizzarsi palesemente in spettacolo o rappresentazione destinata ad un pubblico “... che vi assiste in maniera incidentale e casuale”.²²

Analoga problematica pare insorgere per il cosiddetto Karaoke. Su tale apparecchio, la giurisprudenza ha sempre assunto un orientamento particolarmente rigoroso. Afferma infatti la Corte di Cassazione proprio per meglio definire tale specifica attività che “...per trattenimento si deve intendere qualsiasi riunione a scopo di divertimento alla quale partecipano attivamente gli intervenuti, sicchè in tale concetto rientra anche l’attività di diffusione di musica con il supporto video e la partecipazione del pubblico”.²³

Parte della dottrina, invece, tende ad operare anche a questo proposito un distinguo tra il caso in cui il Karaoke sia installato in sale appositamente attrezzate con la presenza di un animatore, che richiederebbe, in analogia con quanto già visto per gli apparecchi televisivi, sia l’autorizzazione ex art.68 del T.U.L.P.S., sia il collaudo del locale e quello in cui esso venga utilizzato alla stessa stregua di un Juke-box, nel qual caso non si comprende bene perché si farebbe ricorso allo strumento generale della D.I.A. di cui all’art. 19 della L. 241/90.²⁴ Come si vede, non esiste univocità di vedute al riguardo, con la conseguenza che non potranno essere univoche neppure le conseguenze sanzionatorie.²⁵

Persino la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità degli artt. 68, 69, 72 e 86 del T.U.L.P.S. per asserito contrasto, tra gli altri, con l’art. 41 Cost. quale norma posta a tutela della libertà di iniziativa economica privata ha avuto modo di pronunciarsi traendo spunto proprio da una fattispecie di collocazione di un Juke-box in un pubblico esercizio e ha dichiarato la non fondatezza della questione sulla scorta della considerazione che comunque la prescrizione di un titolo per il singolo trattenimento all’interno di un pubblico esercizio, si inquadra razionalmente proprio nel sistema dei limiti che circondano l’iniziativa privata.

²² La circolare è riportata per esteso in C. Malavasi, *Circoli privati e pubblici esercizi*, Manuale operativo per l’attività di controllo e la corretta gestione, Santarcangelo di Romagna, 2001, 273.

²³ Cfr. Cass, sez. 28 Ottobre 1996, in *Giust.Pen*, II, 441 ss

²⁴ In tal senso C. Malavasi, op. cit., p 112: Si ricordi tuttavia che la Prefettura di Modena, nella circolare riportata dallo stesso autore e richiamata nel testo, ipotizza invece che nel caso di karaoke ubicato nel medesimo locale ove avviene la somministrazione ci si limiti a regolamentarne l’utilizzo includendo apposite prescrizioni, ad esempio di orario, ex art. 9 del T.U.L.P.S. nella licenza di pubblico esercizio cui il karaoke per così dire accede.

²⁵ Nell’esempio prospettato sub nota precedente dell’inserzione del trattenimento quale condizione nell’autorizzazione del pubblico esercizio, secondo il suggerimento operativo della Prefettura di Modena, la relativa violazione delle prescrizioni sarà sanzionata secondo il sistema generale ex art. 17 bis comma 2 T.U.L.P.S. Non solo, ma se la prassi di un Comune è nel senso sopra esplicitato, parrebbe rimanere del tutto priva di sanzione la fattispecie del Karaoke o del Juke-box installato nel locale di somministrazione senza che sia stata inclusa alcuna condizione nell’autorizzazione specifica di quest’ultimo.

Come si vede, dunque, deve cercarsi un criterio per così dire “ontologico” o di sostanza per stabilire se quel tipo di attività in quel particolare momento storico e in relazione a quel particolare contesto socio-economico costituisce trattenimento o spettacolo, ovvero se, come poc’anzi detto, la sua presenza comporta un’incidenza sul flusso delle persone e conseguentemente giustifica la necessità di un tipo di autorizzazione che comunque risponde ad esigenze di tutela dell’ordine pubblico ed è diversa e aggiuntiva rispetto a quella già posseduta dal gestore del locale.

Poi occorre valutare, ai fini qui ora di interesse, se tale spettacolo o trattenimento giuridicamente rilevante comporti anche la trasformazione del locale o la realizzazione comunque di un impianto che per esigenze di sicurezza deve essere collaudato. La valutazione preliminare dell’esistenza giuridica di uno spettacolo non implica, cioè, necessariamente, l’avvenuta creazione di un locale soggetto a collaudo. Ancora un esempio per meglio comprendere: una cantante che si avvale di un semplice microfono e si aggira tra i tavoli del locale sicuramente è uno spettacolo, se ce ne sono i presupposti necessita di autorizzazione ex art. 69, ma non cambia la natura di pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande del luogo dove esercita, per cui il collaudo dello stesso sembrerebbe non rendersi necessario. La distinzione, non sempre è agevole, e ancora una volta è illuminante per la comprensione delle difficoltà di inquadramento il caso della installazione di un televisore all’interno di un bar: dopo la citata presa di posizione della Cassazione al riguardo, il Ministero ha dovuto nuovamente “aggiustare il tiro” per correre dietro all’evoluzione del costume nell’utilizzo collettivo di tale apparecchio di trattenimento. E così, con circolare n. 3469 del 17 novembre 1998, ha chiarito che il locale deve essere addirittura collaudato ove lo spettacolo venga offerto in sale o parti di sala appositamente allestite.

Procedura di rilascio della licenza di agibilità

La licenza di agibilità dei locali di pubblico spettacolo rientrava nella disciplina di cui all’art. 20 della L. 7 agosto 1990, n. 241, essendo ricompresa specificamente alla voce 53 della tabella C allegata al D.P.R. 9 maggio 1994 n. 407, con termine di maturazione pari a 60 giorni. La materia del silenzio assenso e della DIA è stata oggetto di recentissima modifica a seguito dell’entrata in vigore della Legge di conversione del D.L. n. 35/2005 che ha posto non poche problematiche all’interprete. In particolare, non è ben chiaro se le tabelle emanate in attuazione della L.241/90 risultino ancora valide o meno, tenuto conto che le nuove procedure parrebbero applicarsi esclusivamente allo Stato e alle relative amministrazioni, non agli enti locali, quanto meno in assenza di esplicita previsione regolamentare in merito.

Nello specifico della licenza di agibilità, prevista come tale dall’art. 19, comma 1, punto 9) del D.P.R. 616/77, potrebbe asserirsi che la finalità “statale” di tutela della sicurezza fa ritenere ancora valido suddetto procedimento e suddetta tempistica. Ma la mancanza di chiarezza al riguardo suggerisce una certa cautela interpretativa e pragmaticamente la regolamentazione da parte della commissione di vigilanza della relativa procedura, onde evitare pericolosi contenziosi.

Il controllo dunque della agibilità è compito di un’apposita Commissione che, dopo le modifiche apportate dal D.P.R. 311 agli artt. 141 e seguenti del Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. è di regola comunale e può in sede di autodisciplina obbiettivare i casi che abbiamo definito “giuridicamente irrilevanti” indicandoli espressamente come non assoggettati a collaudo.

Per i locali e gli impianti con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone, le verifiche e gli accertamenti sono sostituiti da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell’albo degli ingegneri, degli architetti, dei periti industriali o dei geometri che attesti la rispondenza del locale o

dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'Interno. Suddetto Dicastero, con risoluzione n. 03605 del 27 settembre 2002 ha precisato che le regole tecniche da rispettare restano quelle di cui al D.M. 19 agosto 1996, cioè ha ribadito l'aggancio inscindibile tra indicazioni dettate in materia di prevenzione incendi e procedura per il rilascio dell'agibilità. Ha poi chiarito che il riferimento alla capienza al di sotto della quale è possibile la relazione asseverata al posto del sopralluogo va inteso come numero massimo di persone per le quali sono previsti posti a sedere e in piedi autorizzati.

E' intuibile la conseguenza di tale suggerimento interpretativo in materia, ad esempio, di collaudo di aree destinate allo spettacolo viaggiante non delimitate in alcun modo da transenne o simili. Si precisa infatti che non deve essere conteggiato il numero delle persone che eventualmente affollino zone vietate al pubblico ovvero, se trattasi di spettacoli all'aperto, aree non delimitate da transenne. Per gli allestimenti temporanei con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone la relazione tecnica può ritenersi valida per i due anni successivi.

Con risoluzione n.P407/4109sott.37 del 7 maggio 2002, lo stesso Ministero ha ulteriormente chiarito che la relazione asseverata sostituisce il sopralluogo della Commissione, ma on il cosiddetto "parere su progetto": il che è particolarmente utile e condivisibile da un punto di vista pratico- oltre che conforme alla lettera della norma- se si tiene conto che altrimenti verrebbe confezionata una licenza ex art. 80 T.U.L.P.S. da parte di un ufficio non necessariamente munito della competenza tecnica per vagliare quanto dichiarato dal tecnico di parte, anche in termini di esaustività degli aspetti trattati. Non bisogna poi dimenticare la necessità che la Commissione controlli l'osservanza delle prescrizioni imposte, così come previsto dall'art. 141, comma 1, lett.e), se del caso operando in composizione ristretta. Sono quindi assolutamente inaccettabili le indicazioni, talvolta addirittura esplicitate nel titolo, in forza delle quali è il Comune, e più specificamente la Polizia Municipale, a dover controllare l'ottemperanza delle prescrizioni imposte.

E' opportuno che i Comuni adottino un regolamento apposito per disciplinare il funzionamento della Commissione in ogni suo aspetto, compresi quelli inerenti le modalità di riscossione e l'entità delle spese per il sopralluogo che per esplicito disposto normativo, sono a carico del privato richiedente (art.80, comma 2 del T.U.L.P.S.). Si ritiene che non siano soggetti a pagamento da parte dei gestori i controlli periodici.

I rapporti tra la licenza di agibilità e il certificato di prevenzione incendi

Abbiamo detto, ancorché per sommi capi, dell'esistenza di distinti aspetti di tutela della sicurezza dei locali di pubblico spettacolo: quello attinente la prevenzione incendi, sicuramente il più importante, e quello più generale consacrato nella positiva valutazione di agibilità del locale stesso. Occorre ora chiarire in che misura i due aspetti si sovrappongano e in che misura conservino un autonomo ambito di operatività. Torniamo quindi al più volte menzionato punto 83 del D.M. 16 febbraio 1982 che cita i locali di pubblico spettacolo e trattenimento tra quelli soggetti a C.P.I. purché la loro capienza superi i 100 posti, disposizione da integrare con il disposto del D.P.R. 37/1998 in forza del quale le manifestazioni temporanee di pubblico spettacolo svolte in luoghi non espressamente deputati a tali attività sono stati ricondotti alla regola generale della prevenzione incendi a prescindere dalla capienza fissata per l'avvenimento. Prima dell'entrata in vigore di tale D.P.R. e del D.M. 19 agosto 1996, anche il rilascio del C.P.I. per i luoghi di pubblico spettacolo risultava subordinato alle verifiche di agibilità

effettuate dalla C.P.V.L.P.S., ai sensi dell'art. 15 comma 5 del D.P.R. 29 luglio 1982, nonché dell'art. 6 del D.M. 6 luglio 1983.

Tali concetti risultavano ribaditi dal Ministero dell'Interno con circolari rispettivamente n. 46 del 7 ottobre 1982 e n. 52 del 20 novembre dello stesso anno, nonché in sede di chiarimenti sulla normativa *de quibus*.

E' quindi accaduto che per i luoghi di spettacolo e /o trattenimento sottoposti alle verifiche di agibilità da parte della apposita commissione, il C.P.I., pur essendo astrattamente un requisito autonomo da tenere distinto dalla licenza di agibilità, anche in sede di verbalizzazione ha finito per convergere nella stessa. Perfino la documentazione (relazioni, elaborati grafici, documenti tecnici, ecc.) richiesta per l'istruttoria del C.P.I. dai Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco può coincidere con quella richiesta dalla Commissione di Vigilanza.

Il D.M. 19 agosto 1996, abrogando il precedente D.M. 6 luglio 1983, avrebbe dovuto eliminare suddetta necessaria consequenzialità tra C.P.I. e agibilità, in quanto ne sarebbe venuto modo l'aggancio normativo in termini procedurali.²⁶

Il D.P.R. 37/98, che è il nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti di rilascio del C.P.I., indica tempi e modi di questi ultimi in maniera del tutto autonoma. In particolare, all'art. 3, comma 6, prevede la possibilità per il Comando dei Vigili del Fuoco di effettuare nel termine di 90 giorni dalla domanda il sopralluogo tendente al rilascio del certificato, qualora lo stesso debba essere effettuato nel corso di un procedimento di autorizzazione che comporti un atto propedeutico emesso da un organo collegiale del quale è chiamato a far parte il comando stesso.

Tuttavia, la prassi amministrativa continua ad andare in senso opposto: il rilascio del C.P.I. viene ancora subordinato al parere di agibilità e i sopralluoghi finalizzati allo scopo vengono effettuati, come ribadito dal Ministero dell'Interno con circolare n. 9 del 5 maggio 1998, contestualmente a quelli effettuati dalla Commissione di vigilanza. Innegabile quindi ne è la natura di documento autonomo attestante il rispetto della normativa sulla prevenzione incendi, laddove l'agibilità è licenza più ampia, attestante il rispetto di tutti gli aspetti di sicurezza dei locali di pubblico spettacolo. Non solo: il C.P.I. è previsto anche per altre attività *lato sensu* produttive, comunque di interesse per le verifiche della Polizia Municipale individuate nell'apposito decreto del 1982; l'agibilità è richiesta solo per l'attivazione di locali di spettacolo o trattenimento. Essendo dunque la prevenzione incendi per tali ultimi locali una delle valutazioni che la commissione deve fare, ma non l'unica, ed essendo ancora, per prassi o per diritto, come crediamo di aver chiarito, il C.P.I. condizionato alla preventiva valutazione di agibilità del locale, di fatto i due documenti restano formalmente distinti, ma la sostanza delle verifiche che stanno alla base di entrambi finisce per coincidere.

E non a caso tale "promiscuità normativa" ha generato l'osmosi di molte indicazioni interpretative dalla regola tecnica, all'inquadramento generale della tematica di polizia amministrativa, passando attraverso la nozione di agibilità e di locali o impianti sottoposti al rilascio della stessa.

Se questo è vero, occorre tuttavia non perdere di vista il punto di partenza inverso del ragionamento ricostruttivo: la regola tecnica di per sé è stata predisposta dalla direzione generale della Protezione Civile in materia di prevenzione incendi e come tale può guidare la lettura di norme che con

²⁶ Il condizionale per la verità è d'obbligo in quanto il Ministero dell'Interno, più volte interpellato in merito da uffici periferici si è sempre espresso sottolineando come la regola tecnica del 1996 avrebbe abrogato le precedenti, ma non quelle a carattere procedurale, come l'indicazione della consequenzialità del C.P.I. agibilità T.U.L.P.S. di cui, appunto, all'art. 6 del D.M. 6 luglio 1983. Per un approfondimento degli aspetti specifici accennati nel testo cfr G. Romeo, *Locali di pubblico spettacolo, Procedure Autorizzatorie*, Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna, 2002, in particolare pp. 140 ss.

i concetti contenuti nella stessa hanno in comune molteplici definizioni, ma non sostituirsi completamente ad esse.

Illuminante in tal senso quanto affermato dallo stesso Dipartimento della Pubblica Sicurezza- Direzione Centrale Affari Generali- Servizio Polizia Amministrativa e Sociale con nota n. 559/C. 25521/13500.A (8) del 14 maggio 1997, laddove si chiarisce che il riferimento ai locali con capienza inferiore alle 100 persone dei quali parla espressamente la regola tecnica sia rilevante ai fini della necessità del rilascio del C.P.I., non necessariamente a quelli del conseguimento della preventiva agibilità.²⁷ Per tale titolo di legittimazione, infatti, quando lo spettacolo o trattenimento si svolga all'interno di un pubblico esercizio, occorrerà avere a mente, come più volte ricordato, quale elemento di discriminazione, la mera occasionalità e temporaneità del trattenimento musicale, con il mantenimento della ristorazione quale attività principale .

Alcuni casi di particolare interesse: i centri fieristici e simili.

Il sovrapporsi delle regole tecniche e le indicazioni ermeneutiche che dalle stesse sono state tratte per le motivazioni, anche giuridiche, che si è cercato di mettere in luce in precedenza, ha rischiato di generare un'interpretazione estensiva della nozione di pubblico spettacolo, almeno ai fini della tutela della sicurezza, con le conseguenze pratiche che andremo ad esaminare.

La circolare n. 16 del 1951 al punto 4 dell'art 17 includeva tra i locali di intrattenimento quelli "...ove il pubblico affluisce per ragioni varie senza sostarvi in modo permanente, come esposizioni, mostre, fiere, ecc."

Utilizzando tale indicazione letterale per individuare anche le attività sottoposte al preventivo collaudo della Commissione di vigilanza si avrebbe, appunto, la asserita necessità dello stesso per manifestazioni a carattere mercatale, quali la fiera del santo patrono e simili. Il D.M. 19 agosto 1996 assai più opportunamente esclude tali manifestazioni dal proprio ambito di operatività, tranne il caso in cui vengano effettuate all'interno di edifici ove si svolgano anche altri eventi di pubblico spettacolo. Il Ministero ha ulteriormente chiarito come le fiere abbiano appunto la ricordata funzione mercantile, intesa a favorire le vendite dei prodotti, nonché una ulteriore funzione promozionale, comunque non identificabile in un'attività di spettacolo. Con una ricostruzione dogmatica per la verità assai poco coerente, afferma poi però che l'intervento della Commissione sarebbe comunque necessario quando

²⁷ Recita il parere citato nel testo: "...Premesso quanto sopra e prescindendo dalla capienza del locale che può essere inferiore o superiore alle 100 persone, possono essere ipotizzate due situazioni:

- I piccoli trattenimenti si svolgono nell'esercizio pubblico dove la clientela accede solo per la consumazione;
- Gli stessi trattenimenti si svolgono in sale appositamente allestite, con una esibizione che può richiamare una forte affluenza di spettatori.

Nel primo caso non si ritiene debba essere rilasciato il nulla osta della C.P.V.L.P.S.; la seconda fattispecie, invece, va ricompresa tra quelle disciplinate dall'art.80 T.U.L.P.S., qualora abbiano prevalenza le caratteristiche tipiche del locale di pubblico trattenimento e ogni qualvolta i piccoli spettacoli si svolgano in un locale pubblico idoneo all'espletamento delle esibizioni dell'artista e all'accoglimento prolungato dei clienti.

Alla stregua dei criteri sopra descritti, sono stati ritenuti esenti dalla disciplina normativa di cui all'articolo 80 citato gli spettacoli e trattenimenti organizzati in pubblici esercizi allo scopo di attirare la clientela, senza perciò aumentare il prezzo della consumazione e senza che ci sia nel locale l'apprestamento di elementi tali da configurarne una trasformazione. Viceversa, sono tenuti a munirsi della dichiarazione di agibilità ..i gestori che esercitano attività di spettacolo e trattenimento e quando la verifica sulla solidità della struttura è riferita a: pedane, camerini degli artisti, allestimenti scenici, uscite di sicurezza, ecc. In conclusione, questo Dipartimento ritiene che l'art.80 più volte ricordato non debba essere applicato quando si svolgono trattenimenti musicali allestiti occasionalmente e temporaneamente in locali pubblici dove l'attività principale è la ristorazione e lo spettacolo rappresenta solo un'attività complementare.

all'attività fieristica o alla mostra si affianchi un'attività di agenzia riconducibile all'art. 115 T.U.L.P.S.

²⁸Ad ulteriore riprova della mancanza di chiarezza e di univocità di indicazioni in materia!

Quanto sopra vale anche ove si tratti di un vero e proprio centro fieristico. Va tuttavia ricordato come al punto 87 del D.M. 16 febbraio 1982 siano citati come assoggettati a C.P.I. con validità 6 anni i "locali adibiti ad esposizione" purché la loro superficie, comprensiva di servizi e depositi, superi i 400 mq.

Ancora una volta, quindi, la disciplina della agibilità e quella della prevenzione incendi possono non coincidere, nel senso che pur non essendo richiesta la prima, resta indispensabile il secondo.

Sale giochi e sale bingo

Per risolvere il dubbio circa la necessità di previo collaudo dei locali adibiti ad ospitare le attività in questione occorre preliminarmente fornirne il relativo inquadramento. L'attività di sala giochi, esercitata permanentemente in locali pubblici nei quali sono installati apparecchi della tipologia di cui all'art. 110 T.U.L.P.S. è, come è noto, soggetta al rilascio di autorizzazione ex art. 86 del medesimo Testo Unico. Pertanto, il relativo locale non è classificabile come di spettacolo, ma rientra nel *genus* dei pubblici esercizi non assoggettati in quanto tali a controllo da parte della commissione di vigilanza. Analogamente deve ritenersi per le sale bingo, per le quali pure è previsto specifico titolo autorizzatorio ex art. 88 T.U.L.P.S.²⁹

Viceversa, per quanto attiene la necessità o meno del certificato di prevenzione incendi, il competente Ministero suggerisce una lettura di senso diametralmente opposto. In particolare, la dicitura contenuta nel più volte citato punto 83 del D.M. 16 febbraio 1982 in materia di prevenzione incendi "locali di trattenimento" deve essere intesa in senso ampio, con la conseguenza che sia le sale giochi che le sale bingo con capienza superiore alle 100 persone devono ritenersi assoggettate al preventivo rilascio di C.P.I.³⁰

Piscine

Gli impianti sportivi, di regola, non sono considerati luoghi di pubblico spettacolo. Lo diventano laddove in essi si prevedano avvenimenti, agonistici e non, che ne assumano le caratteristiche e ai quali il pubblico può assistere. Per essi, esiste una specifica regola tecnica contenuta nel D.M. 18 marzo 1996 che trova applicazione per i soli impianti nei quali si svolgono manifestazioni e/o attività sportive regolate dal Coni e dalle Federazioni Sportive Nazionali riconosciute dal Coni. Tale impostazione generale pare non valere per le piscine natatorie, in particolare qualora annesse a strutture ricettive, parificate per costante giurisprudenza a luoghi di trattenimento pubblico e come tali assoggettate a preventivo collaudo. A fronte della non univocità di vedute in merito da parte della giurisprudenza amministrativa, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno è intervenuto sulla materia, rispettivamente con le circolari n.19479 del 28 novembre 1994 e n.12093 del 1 giugno 1999. Le piscine natatorie dunque sono oggi soggette al controllo della Commissione di Vigilanza soltanto quando possono qualificarsi luogo pubblico o aperto al pubblico. Sono considerati tali gli impianti ai

²⁸ In tal senso vedi nota n. 559 /C. 25521/13500.A (8) già citata

²⁹ Cfr circolare Min. Int. 14 dicembre 1992, N 22

³⁰ Circolare n. P 47/4109 sott. 44/C.7 dell'11 gennaio 2001 della Direzione generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi di Roma

quali può accedere una pluralità indistinta di persone previo pagamento o meno del prezzo d'ingresso mentre nei casi in cui c'è un sistema di selezione dell'utenza, le strutture rientrano nella categoria dei luoghi privati, non assoggettati in quanto tali alla legislazione di pubblica sicurezza. Tipico esempio le piscine all'interno delle strutture alberghiere il cui uso è consentito ai soli ospiti delle stesse.³¹ Per analoghi motivi, esse non rientrano nella nozione di "locali di trattenimento" di cui al punto 83 del D.M. del 1982 e come tali non sono vincolate all'acquisizione del C.P.I.

Per completezza espositiva, si ricorda infine che l'art. 12 del D.M. del 1996, contenente la regola tecnica specifica degli impianti sportivi, ne consente l'utilizzo per manifestazioni di tipo diverso (ad esempio concerti) purché vengano rispettate le destinazioni d'uso delle varie zone dell'impianto. E' ovvio che in tal caso dovrà essere rilasciato un C.P.I. a se stante ed effettuato uno specifico collaudo per il conseguimento della agibilità *ad hoc*.

Sagre e feste di piazza

La dizione "sagra" di per sé implica un'attività di somministrazione temporanea nella quale a stretto rigore non pare rientrare quella di spettacolo o trattenimento. Di regola, però, alla sagra si accompagna un complesso di attività aggiuntive quali il ballo, piccoli spettacoli, ecc. Come l'esperienza anche di visitatori ci insegna viene cioè creato un complesso strutturale ove la somministrazione "si sposa" con altri elementi di attrazione, che vanno dalla semplice musica all'allestimento di mostre a tema o di spazi bambini ed altro. E' tale contesto globale che crea il "luogo" da assoggettare a preventiva verifica della commissione, comprensiva degli impianti elettrici e degli accorgimenti igienici che accompagnano necessariamente l'approntamento dell'area. La circolare del 1951 forniva un'interessante possibilità di stralcio di attività del genere di quelle in esame dal novero di quelle assoggettate a collaudo, introducendo il concetto *in subiecta materia* del giuridicamente irrilevante. L'art.117 esordisce infatti testualmente: "In occasione di impianti di fiere, parchi di divertimento e simili locali all'aperto di rilevante importanza a giudizio delle autorità di pubblica sicurezza, la Commissione Provinciale di Vigilanza dovrà assicurarsi che..." Il D.M. 19 agosto 1996 ha tentato di definire in maniera obiettiva tale concetto, escludendo dal campo di applicazione della regola tecnica "...i luoghi all'aperto, quali piazze e aree urbane prive di strutture specificatamente destinate allo stazionamento del pubblico per assistere a spettacoli e manifestazioni varie, anche con uso di palchi o pedane per artisti, purché di altezza non superiore a m.0,8 e di attrezzature elettriche, comprese quelle di amplificazione sonora, purché installate in aree non accessibili al pubblico" (art.1, comma 2, lett.a).

Il titolo IX del D.M. ha comunque previsto che chi organizza manifestazioni all'aperto deve documentare l'idoneità statica delle strutture allestite e fornire la dichiarazione di esecuzione a regola d'arte degli impianti elettrici installati, a firma di tecnico abilitato, nonché approntare idonei mezzi antincendio.

Quindi in caso di soli stand gastronomici, gli unici requisiti da accertare sotto il profilo della sicurezza saranno quelli di cui al titolo IX della regola tecnica. Sarebbe comunque opportuno che la documentazione da richiedere agli organizzatori venisse stabilita nel regolamento che disciplina il

³¹ In tali casi, le piscine delle strutture ricettive turistiche ed alberghiere non sono neppure tenute al rispetto dell'art.14 del D.M. 18 marzo 1996 sugli impianti sportivi, che individua i parametri di sicurezza ed igiene degli impianti natatori destinati esclusivamente ad ospitare competizioni agonistiche ovvero ad accogliere una pluralità indiscriminata di praticanti l'attività del nuoto.

procedimento della Commissione di vigilanza e che l'intera materia a sua volta fosse oggetto di esplicita previsione in tal senso ed in tale sede del medesimo organo collegiale.

Regime sanzionatorio: reati in materia di prevenzione incendi

La mancanza di certificato di prevenzione incendi non costituisce di per sé ipotesi di illecito. Tuttavia, la normativa in materia di sicurezza contro gli incendi è, come è intuibile, disseminata di ipotesi di reato, il cui accertamento di norma è riconducibile all'attività specifica dei Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco (art. 16 della L. 13 maggio 1961, n. 469 in riferimento agli artt. 55 ss. C.p.p.).

Il servizio di prevenzione ed estinzione incendi inoltre rientra nell'ambito della cosiddetta attività di pubblica sicurezza in quanto genericamente rivolto alla tutela della incolumità delle persone. Da ciò discende che i Vigili del Fuoco devono perseguire come proprio fine naturale quello della prevenzione e del controllo sul rispetto delle norme antincendi anche di propria iniziativa.

Saranno poi le disposizioni disseminate via via nel codice penale o nella legislazione speciale, in particolare quelle a tutela della sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro, a circoscrivere le fattispecie sanzionatorie cui fare via via riferimento.

Non interessano per ovvie ragioni di *sedes materiae* le varie ipotesi di reato che presuppongono il mancato rispetto di norme preventive in senso lato, quali le fattispecie di incendio di cui al c.p. o le analoghe previsioni del T.U.L.P.S. (accensione di fuochi o stoppie al di fuori dei luoghi e dei tempi consentiti -art. 17 T.U.L.P.S. in relazione all'art. 59). Ricorderemo soltanto per analoghe esigenze anche di sintesi alcune delle molteplici contravvenzioni in materia antinfortunistica, che interessano comunque i locali sede di attività produttive in quanto luoghi di lavoro. In particolare, si ricorda che valgono ancora oggi le disposizioni del D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, recante "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro", come modificato dall'art. 33, commi 1 e 2 del D.P.R. 626/94 ed integrate dalle prescrizioni di cui all'allegato III al D.M. 10 marzo 1998. Trattasi di reati contravvenzionali rilevati nell'ambito della procedura prevista dal D.Lgs. 758/94 che ha innovato la materia delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni di cui al D.P.R. 547/55.³²

Il responsabile delle aziende commerciali ed artigianali che per caratteristiche lavorative non rientrano tra le attività per le quali esiste l'obbligo di richiedere ai Vigili del Fuoco controlli preventivi deve comunque osservare in materia di sicurezza antincendio quanto previsto nel citato D.M. 10 marzo 1998. Suddetto D.M., emanato in attuazione dell'art 13 del D.Lgs. 626/1994, si applica a tutti i luoghi di lavoro.

Il reato di cui all'art. 681 c.p.

La mancanza di agibilità, a differenza dalla mancanza formale di C.P.I., viene automaticamente agganciata alla fattispecie di reato di cui all'art. 681 cp, recante la sanzione per "apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento". Trattasi di fattispecie contravvenzionale consistente in realtà, al di là delle indicazioni fuorvianti desumibili dalla relativa rubrica, nella inosservanza delle

³² Lo scopo primario dichiarato del D.Lgs 758/94 è quello di eliminare la situazione di pericolo, più che punire la violazione. Non a caso, l'art. 20 stabilisce che "... allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all' art 55 cpp, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione...."

prescrizioni impartite dall'autorità a tutela della incolumità pubblica. In poche parole, la norma è un esempio specifico di disposizione penale in bianco, in qualche modo assimilabile alla fattispecie di cui all'art. 650 cp, della quale rappresenta una specializzazione, stante che l'ordine legittimamente dato nel caso di specie è finalizzato alla tutela della incolumità pubblica ed ha quale destinatario "chiunque apre o tiene aperto un luogo di pubblico spettacolo".

Una disamina attenta degli elementi costitutivi del reato già fornisce importanti indicazioni utili anche per meglio gestire la procedura di rilascio della agibilità.

Abbiamo infatti già detto della natura fuorviante della rubrica della norma: il riferimento all'apertura abusiva dei luoghi di spettacolo o trattenimento fa pensare genericamente ad una loro apertura, appunto, senza titolo. Viceversa, il titolo di legittimazione per suddetta apertura, costituito a seconda dei casi dall'art. 68 o 69 del T.U.L.P.S. ha una sua autonoma sanzione nell'art. 666 cp, oggi illecito amministrativo, che punisce proprio il tenere spettacoli o trattenimenti di qualsiasi natura in luogo pubblico o aperto al pubblico in assenza della prescritta autorizzazione. Non a caso, la giurisprudenza formatasi quando anche la violazione dell'art. 666 costituiva reato era unanime nell'affermare la possibilità di concorso tra le due ipotesi contravvenzionali, in quanto correlate ad esigenze e quindi oggettività giuridiche diverse, vale a dire l'ordine pubblico e la sicurezza in genere la prima, la pubblica incolumità l'altra.³³

Escluso dunque che la fattispecie punisca l'apertura ex se del locale, occorre che siano state impartite delle disposizioni e che le stesse siano state violate perché possa ritenersi sussistente il reato *de quo*. La precisazione è importantissima perché un problema tutt'altro che da poco è rappresentato dall'individuazione di suddetta "autorità" competente e soprattutto dalla possibilità che la stessa si identifichi nella Commissione di Vigilanza, comunale o provinciale è indifferente.

Il problema nasce concretamente dal fatto che suddetto organo collegiale viene considerato come consultivo rispetto alla pubblica amministrazione titolare del potere di rilascio della vera e propria licenza di agibilità. In poche parole, la Commissione non ha come proprio interlocutore diretto l'aspirante gestore del locale di trattenimento o spettacolo, ma il Comune preposto alla formalizzazione in documento autonomo o meno, a seconda della prassi seguita, dell'esito favorevole delle relative verifiche ex art. 80 T.U.L.P.S..³⁴

Tale funzione consultiva, peraltro, fa emergere la questione della astratta possibilità che si proceda a rilascio di autorizzazione di agibilità a prescindere dal parere della Commissione di Vigilanza, ovvero addirittura difformemente dallo stesso. E' ovvio che in tale caso, ove si verificano concretamente problematiche per l'incolumità pubblica, sarà il dirigente competente per materia a rispondere delle relative ipotesi di reato. Ma è altrettanto ovvio che potrebbe non ipotizzarsi la fattispecie di cui all'art. 681 cp ora in esame a carico dell'organizzatore dell'evento. Dunque, è necessario un percorso argomentativo che sia oggetto di specifica indagine se del caso da parte della stessa polizia municipale quale polizia giudiziaria per addivenire alla prospettazione di una notizia di reato ben costruita. Occorre cioè superare il ragionamento sillogistico mancanza di licenza di agibilità uguale reato di cui all'art. 681 cp.

La prassi di molti Comuni è nel senso della verbalizzazione dell'eventuale valutazione negativa della Commissione e null'altro. In realtà, escluso il valore precettivo immediato di tale indicazione, è necessario che la pubblica amministrazione competente si attivi per rendere in qualche modo recettivo suddetto parere negativo o le eventuali prescrizioni in esso contenute. Spesso accade che ci si limiti ad

³³ Cfr. per tutte Cass., sez. I, 11 ottobre 1996, n. 4663, nonché Cass. Sez. 1, 30 aprile 1990, n. 6275.

³⁴ Cfr. in tal senso Cass., sez. I, n.9542 dell'8 settembre 2000 nonché Cass., sez. I. 25 febbraio 1997, n.1007.

una mera missiva con la quale si comunica l'esito del sopralluogo effettuato. Per la sussistenza del reato, sembrerebbe necessario quanto meno l'intimazione al rispetto delle prescrizioni anche meramente interdittive della Commissione quale "appropriazione" da parte dell'autorità competente delle stesse e "trasmissione-intimazione" al diretto interessato.

Ben più semplice si presenta, come è intuibile, la situazione di assimilazione delle prescrizioni imposte dalla Commissione nel testo della licenza ex art. 80 T.U.L.P.S.: in tal caso, infatti, è la licenza stessa che contiene *in nuce* le prescrizioni dell'autorità che le rilascia e la relativa violazione non sarà riconducibile alla violazione generica dell'art. 9 T.U.L.P.S. – tanto più che, come già detto, per la licenza di agibilità si dubita anche della natura di autorizzazione di polizia- ma, appunto, alla fattispecie di reato di cui all'art. 681 cp.

Qualche notazione infine in merito al possibile soggetto attivo del reato. La norma, prevedendone la astratta ascrivibilità a "chiunque" ne fa un reato cosiddetto "comune", ovvero la cui commissione è possibile da parte di qualsiasi soggetto, a prescindere dalla sua eventuale qualifica giuridica. Trattasi di una indicazione importante perché impone la verifica concreta del soggetto responsabile che potrebbe non identificarsi automaticamente nel titolare della autorizzazione di polizia amministrativa per l'effettuazione dello spettacolo o trattenimento o ancora per l'attività principale all'interno della quale suddetto spettacolo o trattenimento venga organizzato. Il problema, cioè, va affrontato ogni volta in base ai principi generali sulla colpevolezza in diritto penale e sul concorso di persone nell'illecito. Di norma, in genere, il titolare della autorizzazione per la gestione del locale ben difficilmente potrà esonerarsi da responsabilità anche in caso, ad esempio, di affidamento temporaneo della stessa ad altro soggetto.³⁵

Quando la prescrizione dell'autorità viene tradotta in un'ordinanza con tingibile ed urgente, il reato di cui all'art. 650 cp, normalmente ipotizzabile per la violazione di suddetti provvedimenti, rimane assorbito in quello di cui all'art. 681 cp.

Da notare che la natura penale del reato de quo lascia aperto uno spiraglio di operatività immediata che l'attuale formulazione dell'art. 666 cp non consente. Si pensi infatti al caso di intervento per spettacolo e trattenimento totalmente abusivo, sia sotto il profilo del titolo di polizia amministrativa che sotto quello della sicurezza dell'attività. L'organo di vigilanza procederà alla contestazione della violazione, appunto, dell'art. 666 che contempla come è noto "...la cessazione dell'attività svolta in difetto di licenza" (comma 3), ma non specifica la natura, cautelare o accessoria, del relativo provvedimento interdittivo e comunque non ne parrebbe legittimare l'irrogazione immediata, senza vincoli di forma o procedura nel rispetto dei principi generali di cui alla L. 241/90 da parte dell'agente accertatore.³⁶ Di fatto, cioè, potrà accadere che l'intervento dell'organo di vigilanza, magari sollecitato da problematiche di disturbo della quiete pubblica, non si riveli immediatamente incisivo, limitandosi all'accertamento di un illecito amministrativo che per prassi diffusa presso i comandi di PM neppure comporta la contestazione formale immediata con redazione sul posto del relativo verbale. Se tuttavia si ravvisi anche la fattispecie di cui all'art. 681 cp sarà il codice di rito penale a fornire la soluzione efficace per un intervento immediato: il sequestro preventivo dell'impianto finalizzato ad impedire la

³⁵ Cfr in tal senso per tutte Cass., sez I, 16 aprile 1999, n. 4835 ove si afferma che risponde della inosservanza delle prescrizioni dettate dalla autorità anche il titolare della licenza che affidi la gestione del proprio locale a persona inesperta, negligente, imprudente ovvero semplicemente non resa edotta degli specifici obblighi in materia.

³⁶ Chi scrive, sia detto per mera completezza espositiva, ha sempre ritenuto la cessazione dell'attività di cui al comma 3 dell'art. 666 cp misura cautelare, a differenza di quanto previsto per il caso di reiterazione delle violazioni o effettuazione dello spettacolo o trattenimento a seguito di diniego, revoca o sospensione del titolo, nel qual caso la medesima norma prevede quale sanzione accessoria la chiusura del locale che ospiti la relativa attività per un periodo fino a sette giorni.

prosecuzione del reato che nel caso di specie impedirà anche la prosecuzione di quello eventualmente concorrente di cui all'art. 659 cp.

Conclusioni.

La tutela dell'incolumità pubblica passa anche attraverso quel complesso di norme che il legislatore ha inteso creare per garantire il controllo preventivo su attività che, se gestite con faciloneria, finiscono per costituire sicuri attentati. La cultura della sicurezza, invece, è costituita dalla "metabolizzazione" di tali norme per afferrarne la vera essenza e leggerne in tale chiave la portata. La ricerca spasmodica della codifica normativa, in questo settore, come abbiamo visto, inesistente, nasce ad avviso di chi scrive dalla voglia di deresponsabilizzarsi da un punto di vista formale cui non corrisponde una reale condivisione del sistema. Le prassi dei Comuni di procrastinare il collaudo alla data della manifestazione nell'intento conclamato di agevolare gli organizzatori, ma senza alcuna volontà concreta di controllo postumo delle prescrizioni imposte, così come la tendenza ad improvvisare eventi che è proprio degli stessi enti locali, vanno in direzione diametralmente opposta a quella voluta dal legislatore nella normativa sulla sicurezza. Il D.P.R.311/2001 apportando un contributo in termini di snellimento procedurale al funzionamento delle Commissioni, non ha inteso certo nel contempo alleggerire le verifiche preventive su ciò che concretamente può mettere a repentaglio la sicurezza della collettività.

A distanza di qualche anno, non ci pare di poter affermare se ne sia colto bene lo spirito se ancora si disquisisce al solo scopo di sottrarre attività ai controlli, non di nuove modalità degli stessi. Purtroppo, tuttavia, talvolta gli eventi infausti collegati al controllo della sicurezza accadono. Per evitarli, e per non incorrere nel costante e farisaico atteggiamento di chi fa servizio di viabilità in occasione di eventi conosciuti come abusivi sotto il profilo della sicurezza in nome di un quieto vivere che fa purtroppo spesso parte della nostra quotidianità, sarebbe necessario un salto di qualità nell'acquisizione di tale cultura della sicurezza. A quel punto, rileggendo l'intero quadro normativo in un'ottica, se ci è consentito il termine, teleologicamente orientata, esso finirebbe per rivelarsi di gran lunga meno confuso: è la tutela della sicurezza che deve ispirare l'interpretazione ed è la tutela della sicurezza che deve guidare l'attività, meno burocratica, ma non per questo meno efficace della Commissione di vigilanza. Solo così, senza retorica, ognuno avrà dato il suo contributo per l'effettiva buona riuscita di un evento voluto o meno dalla pubblica amministrazione di appartenenza.