



**LE GIORNATE  
DELLA POLIZIA  
LOCALE**

**CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO  
DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI**

**RICCIONE 2007**  
19-22 SETTEMBRE PALAZZO DEL TURISMO

**TECNICHE DI CONTROLLO,  
VIOLAZIONI E SISTEMA SANZIONATORIO  
IN MATERIA DI STRUTTURE RICETTIVE**

**Antonella Manzione,**  
Comandante Corpo P.M. Lucca

SESSIONE ORDINARIA  
Sabato 22 Settembre, mattina



## **Inquadramento della materia.**

Le strutture ricettive , nozione alla quale sono riconducibili, come vedremo nel prosieguo, le più disparate attività imprenditoriali consistenti nel fornire alloggio ai clienti, vengono tradizionalmente ricondotte al più ampio *genus* dei pubblici esercizi.

Il Testo Unico delle Leggi di P.S., approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, ed il relativo regolamento, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, non contengono, com'è noto, una definizione degli esercizi pubblici. Per tradizione, essa viene estrapolata dalla elencazione esemplificativa contenuta, rispettivamente, negli artt. 86 del T.U.L.P.S. e 174 del relativo regolamento di esecuzione, e, tra essi, ritroviamo anche quelli nei quali si effettuano prestazioni e servizi di conforto (alberghi, pensioni, locande, etc.).<sup>1</sup>

Per tutti gli esercizi pubblici in questione è prevista una licenza o autorizzazione il cui rilascio, a seguito del trasferimento delle relative competenze attuato con l'art. 19 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, spetta al Comune, oggi nella persona del Dirigente del settore interessato per competenza<sup>2</sup>.

Dopo la modifica del Titolo V della Costituzione e il noto ribaltamento di competenze fra Stato ed Enti locali, la prospettiva è radicalmente cambiata ed occorre fare i conti con le varie leggi regionali che, prima o dopo la riforma, hanno disciplinato la materia del commercio, della polizia amministrativa locale e delle attività produttive in genere.

La questione e' stata ampiamente dibattuta per quella particolare *species* di pubblici esercizi rappresentata dai pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, ma le considerazioni che sono state fatte a riguardo hanno sicuramente valenza generale. Occorre chiedersi, cioè, se ancora oggi abbia senso parlare di una categoria generale di "autorizzazioni di polizia", connotate dal mantenimento di una finalità di tutela dell'ordine pubblico, oltre che di regolamentazione dell'attività economica in sé: categoria alla quale si continuano ad applicare le disposizioni previste per la stessa nel Capo III del Titolo I del T.U.L.P.S. (artt. 8 e seguenti). Un' eventuale risposta affermativa, alla quale per varie strade sembra pervenire la dottrina maggioritaria - relativamente , tuttavia, al settore della somministrazione di alimenti e bevande - comporta una coerente ricostruzione dell'intero quadro normativo di riferimento, ivi compreso il richiamo alle disposizioni sanzionatorie di cui agli artt.17-bis e seguenti. Ciò a prescindere dal rinvio per così dire *quoad poenam* contenuto in molte leggi regionali in materia di pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande a suddetto sistema sanzionatorio, richiamo che spesso, per il suo sovrapporsi a specifiche previsioni delle medesime leggi regionali , finisce per generare più problemi di inquadramento dogmatico di quanti non ne risolve.<sup>3</sup>

Il tentativo di trovare la chiave di volta della questione nella formulazione letterale dell'art. 152 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., che esamineremo meglio nel prosieguo,

---

<sup>1</sup> Per la definizione dei pubblici esercizi nel senso di cui al testo, cfr. R.O. Di Stilo, La disciplina dei pubblici esercizi, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2006, p. 23 ss. L'elencazione della tipologia di strutture ricettive riportata nel testo è contenuta nello stesso art. 86 del Testo Unico.

<sup>2</sup> Per la verità, il titolo esplicito e' stato sostituito in molte leggi regionali da una mera D.I.A., sul cui procedimento avremo modo di tornare nel prosieguo del testo.

<sup>3</sup> A riguardo, ci sia consentito rinviare a A.Manzione, Attività di controllo , sanzioni e ordinanze di chiusura , in la Disciplina dei pubblici esercizi nella Regione Marche , Atti della giornata di studio tenutasi a Grottammare l'8 giugno 2006, Maggioli ed ., Santarcangelo di Romagna (RN),2007, p.115 ss.

appare una palese forzatura, trattandosi di disposizione introdotta nella norma in epoca antecedente, ancorché di poco, alla riforma costituzionale, e che come tale non ne tiene necessariamente conto.<sup>4</sup> Analoga considerazione vale per il disposto dell'art. 9 della legge n. 135 del 2001 che, nella materia qui di specifico interesse delle strutture ricettive, prevede espressamente che "... l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività' ricettiva e' rilasciata anche ai fini dell'art.86 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza".

Se tali richiami hanno valenza sostanziale e non formale, nel senso che, pur nella unificazione del titolo di legittimazione, indispensabile nell'ottica dell'economia del procedimento, duplice resta la valenza del titolo (licenza di esercizio di mera attività produttiva, ma anche licenza che ne valuta l'impatto sull'ordine pubblico, come già detto), la duplicazione del sistema sanzionatorio ne diviene la conseguenza inevitabile.

La complessità della tematica e la possibilità di addivenire al riguardo , a seconda dell'angolazione seguita, a soluzioni di senso diametralmente opposto trova riscontro anche in una recente indicazione ministeriale in materia di modalità di inoltro della comunicazione delle persone alloggiate: con **circolare del Ministero dell'Interno del 29 luglio 2005, n.557**, della quale torneremo ad occuparci trattando della materia specifica, si legge, infatti, che gli stessi controlli di pubblica sicurezza debbono essere ispirati a modalità modulate sulla tipologia dell'esercizio ricettivo, tenendo conto del regime autorizzatorio in vigore nelle rispettive regioni.<sup>5</sup>

## **Le strutture ricettive.**

Abbiamo detto, dunque, che le strutture ricettive sono riconducibili al *genus* dei pubblici esercizi di cui all'art.86 del T.U.L.P.S., che ne cita esemplificativamente alcune, evidentemente tipiche dell'epoca: alberghi, compresi quelli diurni, locande e pensioni. Per gli affittacamere l'art.108, poi, prevedeva un regime autorizzatorio semplificato , consistente in una mera dichiarazione preventiva all'autorità locale di pubblica sicurezza, oggi venuto meno sia per la già citata ingerenza delle discipline regionali, sia per abrogazione esplicita da parte dell'art. 6 del d.P.R. 311/2001.<sup>6</sup>

Per le stesse, tuttavia, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, esistevano già normative di settore, spesso estremamente complesse e comunque da raccordare a quelle inerenti le singole attività accessorie offerte quale servizio aggiuntivo all'ospitalità in sé (somministrazione di pasti, attività ricreative, ecc.). Pertanto un controllo ben fatto presso una struttura ricettiva, oltre a comportare la pregiudiziale risoluzione delle tematiche generali sopra accennate, impone la conoscenza anche delle disposizioni speciali per singole attività. Evidenti ragioni di sintesi non consentono, quindi, un approfondimento di tutte suddette discipline speciali, che richiederebbe una trattazione manualistica ben più ampia delle presenti note.

---

<sup>4</sup> L'art.152 reg.es.T.U.L.P.S. e' stato, come e' noto, modificato nel senso di cui nel testo con d.P.R. 28 maggio 2001, n.135 e prevede che " ...la licenza e ogni altro titolo autorizzatorio, comunque denominato , previsti da queste ultime disposizioni , svolge anche... la funzione di autorizzazione ai fini del predetto art.86... ”.

<sup>5</sup> La circolare è pubblicata sulla G. U. del 30 agosto 2005, n.201 e si occupa nello specifico dei bed and breakfast.

<sup>6</sup> L'attività di affittacamere , che sicuramente costituisce attività *lato sensu* ricettiva , per la sua peculiarità è sempre stata oggetto di disciplina a se stante.Originariamente, essa era contenuta nella legge n.1111 del 1939, che prevedeva il limite numerico delle quattro camere ammobiliate ed arredate per un numero complessivo di 6 letti o 6 ospiti, limite non previsto in caso di esercizio dell' attività in stazioni di cura, soggiorno e turismo. La successiva L. 217/1983 elevava il numero delle camere a 6, ubicate in non più di 2 appartamenti ammobiliati in uno stesso stabile .

Ci si limiterà pertanto a ricordare alcune leggi di settore nazionale che, in linea di massima, sono state riprodotte in precetti regionali, nonché ad accennare a questioni ritenute di maggior interesse operativo relativamente all'impatto delle altre discipline sull'attività di controllo ora in esame.

A livello di disciplina generale, dunque occorre richiamare la già ricordata legge n. 135 del 2001, che avrebbe dovuto abrogare, per intero, la previgente legge n. 217 del 1983, al sopravvenire di un D.P.C.M. attuativo, di fatto emanato il 13 settembre 2002 e cioè, ad assetto costituzionale completamente cambiato. Non a caso si è dubitato che con l'entrata in vigore di tale provvedimento attuativo, che si limita a rinviare ad una futura intesa tra Regioni e Province autonome per l'individuazione dei principi e degli obiettivi per l'armonizzazione e lo sviluppo del sistema turistico anziché disciplinarli a sua volta secondo la volontà originaria del legislatore, si sia prodotto l'effetto abrogativo della legge del 1983<sup>7</sup>. Pertanto nell'esame delle varie leggi regionali di settore si deve tener conto delle disposizioni contenute nel sistema normativo in questione, nella parte in cui non risulta superato dal nuovo assetto di poteri spettanti agli enti territoriali.

Sotto il profilo definitorio, la citata legge n. 217 del 1983, faceva coincidere le “ imprese turistiche “ con quelle a carattere ricettivo, di fatto sminuendone le potenzialità; la legge n. 135 del 2001 rimedia alla lacuna, ampliando, appunto, il concetto di cui sopra fino a ricondurvi oltre alle strutture ricettive tutte “... *quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica*”.

Il D.P.C.M. del 2002, a sua volta, definisce le strutture ricettive come le “ *...attività di gestione di strutture e di complessi con destinazione a vario titolo turistico- ricettiva , con annessi servizi turistici ed attività complementari, fra le quali alberghi e residenze turistico-alberghiere/residence, case ed appartamenti per vacanze, anche quando gestiti sotto la formula della multiproprietà, campeggi e villaggi turistici, altre strutture ricettive definite dalle leggi regionali*”.

Questa è dunque la cornice all'interno della quale occorre comunque muoversi: l'elenco delle tipologie resta esemplificativo, ancorché in chiave più “moderna”, come esemplificativo era quello di cui all'art.86 del T.U.L.P.S.; la sostanza è quella di un particolare tipo di pubblico esercizio che ha quale oggetto specifico la fornitura di un servizio turistico-ricettivo, con le modalità e le denominazioni di fatto e di diritto più disparate. Nella più totale autonomia regionale, ecco, dunque, che divengono meramente indicativi i tentativi di classificazione delle varie strutture ricettive, caratterizzati più da un' esigenza di sistemazione della materia che dalle riscontrate differenze di disciplina, quanto meno per ciò che attiene al titolo di legittimazione dell'attività<sup>8</sup>.

Relativamente a tale titolo, infatti, le leggi regionali di regola prevedono regimi semplificati tipo D.I.A., con le problematiche che anche questo comporta, come vedremo meglio

---

<sup>7</sup> In tal senso, si veda E. Maggiora, *Gli esercizi pubblici*, Giuffrè ed., Milano , 2007, p.112 con ampie note di rinvio.

<sup>8</sup> Si tende quindi a prospettare la seguente distinzione:

- strutture ricettive alberghiere( alberghi, villaggi-albergo, residenze turistico-alberghiere, ecc.);
- strutture ricettive extra alberghiere ( ostelli per la gioventù, affittacamere, bed and breakfast, case per ferie, alloggi agrituristici, rifugi alpini, escursionistici e di montagna, ecc.);
- strutture ricettive all'aperto ( campeggi, villaggi turistici, aree di sosta, ecc.);
- strutture ricettive montane ( rifugi alpini, rifugi-albergo, rifugi escursionistici, bivacchi, ecc.).

nel prosieguo. In assenza di indicazione espressa dunque, e per ricondurre il discorso alle considerazioni iniziali, occorre chiedersi se la carenza di tale D.I.A. o titolo comunque denominato, comporti l'applicabilità delle sole sanzioni previste dalle medesime leggi regionali ovvero anche quella prevista dall'art.17-bis del T.U.L.P.S., per la mancanza anche del provvedimento assorbente i profili di tutela dell'ordine pubblico, sottesi alla disciplina dell'art.86. La risposta nel senso del concorso di illeciti pare coerente con l'opzione ermeneutica della sopravvivenza dei due titoli, ancorché assorbiti in un unico provvedimento, per la diversa oggettività giuridica tutelata dalle due norme ( quella sanzionatoria regionale e il già citato art.17-bis, n.d.r.). Con la conseguenza, apparentemente paradossale, che la mancanza di un rinvio esplicito se non altro ai fini della sanzione applicabile al sistema delineato dal Testo Unico delle leggi di P.S., diversamente da quanto avviene per la somministrazione di alimenti e bevande, comporta una vera e propria duplicazione di illeciti, la cui sopravvivenza in termini di inquadramento dogmatici potrà essere consacrata o meno solo dal consolidarsi delle risultanze di un contenzioso che ad oggi non constano.

L' assai diversa e più variegata l'offerta turistica dell'epoca attuale, rispetto al 1931, ha comportato poi l'introduzione di neologismi regionali per inquadrare ulteriori tipologie di strutture ricettive, sicuramente sconosciute fino a qualche anno fa. Si hanno quindi, in alternativa agli alberghi, gli hotel, i Grand Hotel, i Palace Hotel, gli alberghi " Garni", che offrono solo la prima colazione, i Meuble', che forniscono solo alloggio, gli alberghi o dimore o residenze d'epoca, ubicate in immobili assoggettati ai vincoli previsti dal d.lgs .22 gennaio 2004, n.42 (cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio, purché ammobiliati con arredi d'epoca), i Bed and Breakfast, gli agriturismo, etc...<sup>9</sup>

Sia la L. 217/1983, sia la L. 135/2001 non prevedono sanzioni, ad eccezione della revoca per violazione del provvedimento sospensivo ex art. 17- ter T.U.L.P.S. sul quale torneremo nel prosieguo. Viceversa, alcune leggi regionali prevedono tale regime sanzionatorio. L'applicabilità dell'uno o dell'altro o di entrambi è problema di diritto sostanziale: le leggi regionali nel nuovo contesto costituzionale sicuramente prevalgono ma se, come anticipato, si vuole continuare a dare una qualsivoglia valenza " di polizia" anche a tale tipo di titolo di legittimazione, non può che sostenersi il concorso di illeciti, non il concorso di norme, trattandosi di disposizioni ( l'art.17- bis del T.U.L.P.S. e la disposizione di legge regionale) che tutelano oggettività giuridiche distinte. Solo in sede di contenzioso dagli esiti consolidati potranno fornirsi diverse indicazioni in merito.

## **Il sistema sanzionatorio per i pubblici esercizi: inquadramento generale.**

Lo specifico *thema tractandum*, presuppone dunque necessariamente un quadro riepilogativo, per certi versi scontato, ma propedeutico ad un approfondimento di settore, della disciplina sanzionatoria per le violazioni in materia di pubblici esercizi in genere.

---

<sup>9</sup> In linea di massima, sono le stesse leggi regionali ad imporre che ogni struttura ricettiva abbia una propria denominazione, per evitare incertezze sulla natura e sul livello di classificazione dell'esercizio. Le residenze d'epoca, ad esempio, sono previste nel Veneto, in Emilia Romagna, in Piemonte e in Lombardia. I Bad and Brekfast di regola si distinguono dagli affittacamere per la saltuarietà, nel senso che l'ospitalità avviene all'interno della propria abitazione avvalendosi della normale conduzione familiare e senza organizzazione in forma di impresa ( si veda a riguardo quanto già disposto dall' art.1 della L. 16 giugno 1939, n.1111). L'agriturismo è sempre stato disciplinato a parte, da ultimo con legge 20 febbraio 2006, n. 96, sulla quale torneremo specificamente nel testo.

Suddetta disciplina sanzionatoria è contenuta negli artt. 17-bis e seguenti del T.U.L.P.S., introdotti a suo tempo nel Regio Decreto del 1931 dal d. lgs. 13 luglio 1994, n. 480, che aveva modificato in maniera incisiva l'intero sistema.

Per i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande a livello nazionale è la legge 25 agosto 1991, n. 287, a rinviare alle disposizioni sanzionatorie del T.U.L.P.S., mentre, come già chiarito, a livello regionale, sono in genere le varie norme dedicate alla disciplina degli illeciti che contengono il relativo richiamo .

La stessa cosa purtroppo non avviene in materia di strutture ricettive, per cui il problema già accennato dell'inquadramento del regime sanzionatorio applicabile presuppone la risoluzione di quello pregiudiziale dell'inquadramento dogmatico del relativo titolo di legittimazione tra le autorizzazioni di polizia .<sup>10</sup>

Ad integrazione delle considerazioni generali già sviluppate al riguardo, occorre ricordare come, pur con tutti i dubbi e le perplessità giustamente diffuse in dottrina, assai poco coerentemente con gli stessi si ritenga quasi *de plano* che i requisiti soggettivi per l'esercizio dell'attività siano anche quelli morali previsti dagli artt. 11 e 92 del T.U.L.P.S., così come si ritiene che continui ad applicarsi l'art.19 del d.P.R. 616/1977, la dove prevede che le autorizzazioni anche implicite, riconducibili alla vecchia dizione “ autorizzazioni di polizia “, debbano essere trasmesse al Prefetto, per l'esercizio dei suoi poteri di sospensione, annullamento o revoca.

Il meccanismo introdotto in via generale dall' art. 17-bis, se ritenuto applicabile al caso di specie, comporta la riconduzione della fattispecie ad una delle due fasce sanzionatorie nelle quali si articola la disposizione : una, ritenuta evidentemente più grave, punita con un importo da € 516 a € 3.098, che si applica al caso di mancanza di titolo; l'altra, meno grave, punita con un importo da € 154 a € 1.032.

La mancanza di autorizzazione per l'attivazione di un pubblico esercizio in genere – e dunque, anche per l'attivazione di una struttura ricettiva – costituisce, seguendo questa ipotesi ricostruttiva, anche violazione dell'art. 86 del T.U.L.P.S.. Ovviamente, e' del tutto irrilevante che il titolo di legittimazione sia un provvedimento esplicito ovvero, come previsto dalla maggior parte delle leggi regionali, di una D.I.A. Casomai, può diventare dirimente ai fini della valutazione della sussistenza dell'illecito, stabilire se la dichiarazione abbia efficacia immediata o differita, nel qual caso l'accertamento di avvenuta attivazione senza attendere il termine previsto dalla legge potrebbe comportare l'applicazione della sanzione *de qua*.

Ma su tale specifico aspetto torneremo nel prosieguo delle presenti note.

Nella fascia sanzionatoria più grave rientrano anche le violazioni alle disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 del T.U.L.P.S., purché si riferiscano ad attività assentite con un titolo di legittimazione rientrante nelle tipologie richiamate nel comma 1 dell'art. 17-bis medesimo, quindi anche la violazione correlata ad attività di pubblico esercizio.

Nello specifico, l'art. 8 concerne la cosiddetta “personalità “delle autorizzazioni di polizia, nonché la conseguente inammissibilità dei rapporti di rappresentanza, salvi i casi previsti dalla legge (ad esempio, artt. 32, 51, 93 e 115 del T.U.L.P.S, nonché, dopo le recenti modifiche introdotte proprio dal d.P.R. 411/2001, gli artt. 68 e 69 del citato T.U.); l'art. 9 concerne invece le

---

<sup>10</sup> Ritenendo, infatti, come pure autorevolissima dottrina ha sostenuto in varie occasioni convegnistiche (G.Cardosi), che vi sia stato un radicale declassamento delle autorizzazioni di polizia in autorizzazioni per mere attività produttive, la disciplina del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, T.U.L.P.S., non avrebbe più ragion d'essere *in toto* per le strutture ricettive, per i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, etc..

prescrizioni imposte nel pubblico interesse a chi ottenga una autorizzazione di polizia. Si deve trattare, naturalmente, di prescrizioni che attengano all'esercizio dell'attività autorizzata, affinché ciò avvenga con il rispetto di regole o di cautele o di limiti diretti al pubblico interesse. E' evidente che non può essere un ostacolo all'inclusione di prescrizioni la forma implicita – D.I.A. – della legittimazione dell'attività, che caso mai impone all'ufficio l'adozione di un atto *ad hoc*, necessariamente recettizio, dal contenuto che si ritiene più opportuno<sup>11</sup>.

Per completezza, si deve anche ricordare che una immediata conseguenza della natura personale delle autorizzazioni di polizia è la loro intrasmissibilità sia per atto *inter vivos* che *mortis causa*. Perciò, solo impropriamente ed in via per così dire di prassi, gli uffici comunali interessati trattano i trasferimenti di azienda nei casi in questione come “subingressi”, in quanto in realtà vi sarebbe sottesa una sorta di rinuncia all'autorizzazione in precedenza posseduta dal dante causa con rilascio della stessa *ex novo* all'avente causa, ferma restando, semmai, l'attivazione di quest'ultimo, presso la Pubblica Amministrazione, per la buona riuscita dell'operazione in forza dell'eventuale contratto civilistico sottostante.

L'impostazione, ha trovato conferma nell'art. 12-bis del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., introdotto dal d.P.R. 311/2001, il quale dispone che in caso di morte del titolare di autorizzazioni di polizia ricomprese nel titolo III – tra le quali rientrano appunto quelle per pubblici esercizi - anche se si tratta di impresa esercitata in forma societaria, colui che vi subentra può richiedere il rilascio di una nuova autorizzazione (“nuova”, vale a dire non la reintestazione di quella originariamente posseduta del *de cuius*) continuando, nelle more, l'attività per tre mesi, purché in possesso dei requisiti soggettivi di cui all'art. 11 del medesimo testo unico<sup>12</sup>. Anche a tale proposito le leggi regionali hanno spesso previsto una disciplina semplificata che addirittura nella modulistica in uso ai Comuni riduce gli adempimenti istruttori per il cosiddetto subentrante.

### **Ancora sulla procedura sanzionatoria, in particolare in relazione all'applicabilità dei principi generali sul procedimento amministrativo.**

Occorre ora spendere qualche parola sulle modalità applicative dell'art. 17-quater del T.U.L.P.S., che costituisce la vera norma sul procedimento sanzionatorio per violazioni allo stesso testo unico, in quanto prevede una sanzione amministrativa accessoria in senso tecnico, *id est*, la sospensione dell'attività per un periodo non superiore a tre mesi, da irrogare con l'apposita ordinanza-ingiunzione.

Trattandosi appunto, per esplicita previsione del legislatore, di una vera e propria sanzione, ancorché a contenuto non patrimoniale, si ritiene trovino applicazione i soli principi statuiti in proposito dalla legge n. 689 del 1981 in materia di procedimento sanzionatorio e non

---

<sup>11</sup> Spesso i Comuni decidono a livello generale l'introduzione di prescrizioni per attività già operanti sul territorio, adottando atti che assumono la forma di vere e proprie ordinanze dirigenziali. Si pensi alla disciplina degli orari delle attività di trattenimento e/o svago all'interno di pubblici esercizi. La scelta di tale prassi amministrativa incide profondamente, per quanto riteniamo di aver evidenziato, sul conseguente regime sanzionatorio riconducibile alla violazione delle relative prescrizioni.

<sup>12</sup> L'art. 12-bis si conclude con la clausola “...fatto salvo il maggior termine previsto, per le attività ricettive, dall'art. 17-ter della legge”. L'art. 17-ter nell'attuale formulazione non diversifica più i termini per l'adozione del provvedimento ivi previsto a seconda che destinataria dello stesso sia una struttura ricettiva o meno. Presumibilmente, il d.P.R. 28 maggio 2001, n.311, per un difetto di coordinamento con la nuova stesura della norma del T.U.L.P.S., a sua volta modificata in epoca successiva dalla L. 135/2001, continua a richiamare tale “maggior termine”, oggi non più previsto.



quelli generali sul procedimento amministrativo di cui alla L.241/1990. Dopo non poche oscillazioni giurisprudenziali, infatti, le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza del 27 aprile 2006, hanno affermato a chiare lettere che L. 24 novembre 1981, n.689, costituisce “...un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno...”. Malgrado, dunque, il riconosciuto carattere “universale” della L.241/90, che ha l’innegabile merito di aver regolamentato per la prima volta in maniera uniforme i procedimenti amministrativi, essa non si applica, secondo la Suprema Corte, a quello sanzionatorio, stante la specialità della relativa disciplina; specialità che prescinde anche dalla successione cronologica delle norme, sì da non comportarne la caducazione, a fronte di affermazioni di principio successive nel tempo. Ciò significa, da un punto di vista pratico, che il verbale di accertamento assume la funzione di avvio procedimento *ante litteram*, per così dire, in quanto mette il trasgressore in condizione di conoscere le conseguenze del proprio operato senza che sia necessario dargliene notizia formalmente in altro modo.

Potremmo sostanzialmente dire, allargando lo spettro dell’analisi, che nel diritto punitivo, anche amministrativo, la partecipazione al procedimento è garantita in maniera speculare a quanto avviene nel procedimento penale, nel senso che costituisce il risvolto garantista del principio di legalità la possibilità di conoscenza delle conseguenze del proprio operare illecito: *nullum crimen*, ma anche *nulla poena* – per dirla con gli antichi – *sine lege scripta et stricta!*

“L’imputazione” è chiara al momento in cui se ne viene resi edotti con la contestazione dell’illecito e le possibilità difensive sono quelle espressamente previste (memorie difensive, richiesta di audizione e suggerimenti istruttori in genere). Le conseguenze in termini di sanzione, principale ed accessoria, devono essere note perché implicite nella configurazione della fattispecie in maniera tassativa, non essendo ammessa nel nostro ordinamento *l’ignorantia legis*, ancorché con i limiti dell’inescusabilità soggettiva, introdotti dalla nota sentenza della Corte Costituzionale sull’argomento.

## **I provvedimenti di natura cautelare.**

Se questi sono i principi fondamentali desumibili dalla sentenza della Suprema Corte, restano non pochi timori in relazione al provvedimento, per così dire interinale, che collocandosi prima dell’ordinanza-ingiunzione mira a scongiurare la protrazione delle conseguenze dell’illecito nell’immediatezza della sua commissione, sulla base di un mero *fumus* di sussistenza degli elementi di responsabilità del trasgressore.

Si allude qui al provvedimento sospensivo o interdittivo dell’attività condotta, rispettivamente, in violazione delle prescrizioni o in assenza di titolo, di cui all’art. 17-ter del T.U.L.P.S., anch’esso applicabile alle violazioni in materia di strutture ricettive seguendo il percorso ricostruttivo che si è ipotizzato<sup>13</sup>. Una delle questioni che da sempre ha angosciato gli operatori concerne proprio la necessità della preventiva comunicazione di avvio del procedimento nonché, per altri versi, in caso di risposta positiva a tale quesito, la sua conciliabilità con il termine ridotto di 5 giorni assegnato per l’adozione dell’atto, almeno nella sua forma più pesante.

---

<sup>13</sup> Come già anticipato, originariamente l’art.17-ter T.U.L.P.S. prevedeva una tempistica di esecuzione del relativo provvedimento diversificata proprio per le strutture ricettive, eliminata successivamente dalla L. 135/2001.

La misura cautelare reale che viene in evidenza in questo caso, mutua contenuti e finalità dal corrispondente istituto del procedimento penale: come il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. mira, infatti, a scongiurare la protrazione dell'illecito e/o delle sue conseguenze e prescinde dall'accertamento definitivo della sua consistenza. La ristrettezza dei tempi si sposa propria con tale finalità cautelare: se la cessazione dell'attività presunta abusiva arrivasse a distanza di tempo, ne risulterebbe del tutto frustrata l'efficacia del provvedimento; per contro, la delibazione sommaria che ne supporta l'adozione, potrebbe venir vanificata anche da un vizio di forma degli atti del procedimento ( si pensi ad un vizio insanabile di notifica), al quale consegue l'archiviazione del verbale, anziché l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione.

Facendo propri i principi sopra esposti e intrecciandoli con la natura cautelare del provvedimento *de quo*, pare si possa concludere, anche in questo caso, per la non necessarietà di tale comunicazione di avvio procedimento, tanto più che trattasi di provvedimento comunque a contenuto necessitato, non discrezionale.

Accertato l'illecito, il trasgressore e il responsabile in solido vengono resi edotti dello stesso, come già detto, tramite la contestazione immediata o differita (notifica): il legislatore si preoccupa di bloccare l'attività presunta abusiva cautelativamente nelle more della definizione finale del procedimento, per non consolidare una condotta che, almeno potenzialmente, si pone contro l'ordinamento giuridico ed interviene a cauterizzare, nell'immediato, il *vulnus* dallo stesso subito, con un atto a valenza immediatamente ripristinatoria, non punitiva.

In tale ottica, ben si comprende come l'indicazione, pure contenuta nell'art. 17-ter ora in esame, che impone all'organo accertatore di riferirne "senza ritardo", ma di fatto non specifica il *dies a quo* per la relativa comunicazione<sup>14</sup>, debba essere armonizzata con i principi sopra esposti: se la partecipazione al procedimento sanzionatorio è garantita attuando le modalità attraverso le quali il trasgressore viene portato a conoscenza del fatto illecito commesso, è indispensabile solo che tali strumenti di conoscenza vengano redatti correttamente. In poche parole, non avrebbe senso e sarebbe sicuramente lesivo dei diritti di partecipazione e di conseguente difesa dell'interessato dare comunicazione del fatto illecito "accertato" nella sua oggettività all'ufficio competente, senza che ne sia stato reso edotto, tramite contestazione o notifica il responsabile: in tale ottica, solo a seguito della notifica andata a buon fine, quanto meno in termini di regolarità giuridica della stessa, deve darsi notizia del fatto all'ufficio. Non a caso, il comma 2 della norma – e questo è l'unico senso che è possibile attribuire alla disposizione – prevede che se c'è stata contestazione immediata, è sufficiente la trasmissione del verbale: l'autorità competente deve poter valutare, nel giudizio di delibazione che porta al provvedimento cautelare nei tempi celeri previsti, che il trasgressore sia stato messo in condizione di conoscere il fatto commesso e quindi, le conseguenze che ne scaturiscono *ope legis*.

E' evidente, però, che la redazione del verbale diventa il momento determinante della procedura, anche in termini informativi: tant'è che in un'ottica ipergarantista, al momento, come evidenziato, non supportata da pronunce giurisprudenziali, se ne individua quale elemento contenutistico eventuale anche quanto previsto dall'art. 8 della L.241/90, ovvero le indicazioni

---

<sup>14</sup> "Quando è accertata una violazione prevista dall'art.17-bis, commi 1 e 2, e dall'art. 221-bis il pubblico ufficiale che vi ha proceduto.....ne riferisce per iscritto, senza ritardo..."

dell'amministrazione competente, dell'oggetto del procedimento, dell'ufficio e persona responsabile dello stesso, dell'ufficio in cui si può prendere visione degli atti, ecc.<sup>15</sup>

La ricostruzione suggerita rende intuibile l'opzione per la soluzione diametralmente opposta, nel caso in cui, la ritenuta misura cautelare che si va ad irrogare, non abbia il citato contenuto necessitato, come quando la sospensione o revoca del titolo a carico della persona autorizzata consegua ad un suo "abuso": in tale ipotesi, infatti, non potendo certo il trasgressore conoscere tali conseguenze non indefettibili del proprio operato è necessario tornare a garantire la sua partecipazione al procedimento secondo le regole generali di cui alla legge 241/1990.<sup>16</sup>

In materia di strutture ricettive, la già citata L. 135/2001, prevede un ipotesi specifica di revoca dell'autorizzazione, qualora "...il titolare sospeso dall'attività ai sensi dell'art.17-ter non abbia provveduto alla regolarizzazione nei tempi stabiliti"( art.9).

In realtà, ancora una volta non è chiaro come le due disposizioni si raccordino tra di loro. L'art.17-ter, infatti, già prevede che il provvedimento di sospensione sia finalizzato a regolarizzare la situazione illegittima riscontrata, ed in tale ottica ne viene "calibrata" la durata. Altresì, prevede che non si dia luogo all'esecuzione del provvedimento, qualora l'interessato dimostri di aver "avviato le relative procedure amministrative". Se il soggetto non ottempera, incorre nella fattispecie di reato disciplinata dal quinto comma della norma e l'esecuzione coatta del provvedimento, come per tutti gli altri ritenuti ancora, per tutto quanto sopra detto, di polizia, segue l'iter della previa diffida prevista dall'art. 5 del medesimo T.U.L.P.S.

Per le strutture ricettive, invece, in base a tale previsione specifica, sembrerebbe conseguire anche la revoca del titolo, quale ipotetica sanzione accessoria all'illecito penale a carattere generale di cui all'art.17-ter, la cui applicazione non pare esclusa in questo caso<sup>17</sup>.

### **Le questioni di più recente interesse: l'applicabilità dell'art. 10-bis della L.241/90 ai procedimenti sanzionatori.**

Solo per completezza espositiva, si ricordi come le recenti modifiche alla legge 241, abbiano appassionato nuovamente la dottrina in dissertazioni inerenti l'incidenza di determinati istituti, di nuova introduzione, al procedimento sanzionatorio: si allude, in particolare, al neointrodotta art. 10-bis, rubricato "Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza". Affermarne l'applicabilità ai procedimenti sanzionatori, rientrerebbe ancora una volta in quell'atteggiamento spesso volutamente cauto tenuto dagli uffici allo scopo di inserire un ulteriore momento partecipativo prima di addivenire all'adozione del provvedimento finale.

---

<sup>15</sup> In tal senso cfr. A.Competiello, I principi generali del procedimento amministrativo (Legge 241/90) e la specialità del procedimento sanzionatorio amministrativo, in Atti del Convegno di Polizia locale di Riccione, editi da Maggioli, anno 2006, che sostiene comunque la valenza sostanziale, non formale, della comunicazione di avvio procedimento e suggerisce un'applicabilità estesa al procedimento sanzionatorio dei principi della L. 241/90.

<sup>16</sup> Al riguardo, cfr. T.A.R. Campania, Napoli,IV, 16 marzo 1995, n.132, in I T.A.R., 1995, I, p.2516, inerente un provvedimento di revoca ex art.10 T.U.L.P.S. Esigenze di celerità del procedimento possono comunque legittimare l'omesso avvio dello stesso. In tal senso, cfr. TAR Puglia, Bari, II, 5 giugno 1998, in I T.A.R., 1998, I, p.3381.

<sup>17</sup> Altra cosa è la sospensione volontaria dell'attività, disciplinata dall'art.11, comma 4, lett.a). Essa è legittima, salvo diversa prescrizione regionale, senza alcun onere di informativa alla Pubblica Amministrazione o all'utenza fino ad un massimo di 365gg, senza possibilità di proroga.

Presupposto della norma è che vi sia stata una qualche “istanza di parte”, ovvero, per quanto qui di interesse, la presentazione di scritti difensivi o istanze istruttorie ritenute irrilevanti ai fini dell’esclusione della responsabilità: il responsabile del procedimento dovrebbe “*comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all’accoglimento...*”; gli stessi avrebbero ulteriori dieci giorni per presentare le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti, con ciò interrompendo i termini (quali?) per la conclusione del procedimento; del mancato accoglimento delle osservazioni deve essere data ragione nel provvedimento finale.

Come si intuisce, tutto il ragionamento parte da un’inaccettabile forzatura terminologica: l’equiparazione del procedimento “ad istanza di parte” al procedimento contenzioso, dimenticandosi come gli scritti difensivi di cui all’art. 17 della L.689/1981 abbiano natura più difensiva che pretensiva.

D’altro canto – e la Cassazione ha ormai messo la parola fine alla questione – la legge 689/1981 nella sua specialità già prevede un termine decadenziale (30 giorni) entro il quale far valere le propri ragioni ed è impensabile che sullo stesso se ne possa innestare un altro che allunghi irrazionalmente il procedimento.

### **Il nuovo ambito di operatività dell’art. 19 della L. 241/90 – Riflessi sulla procedura sanzionatoria.**

Abbiamo detto che molte leggi regionali hanno previsto per le vicende inerenti “la vita” di una struttura ricettiva, dalla sua attivazione alla sua cessazione, titoli di legittimazione cosiddetti impliciti. E’ accaduto quindi, in questo, come in altri settori del diritto, che il semplice richiamo all’istituto previsto in termini generali dall’art.19 della L. 241/90, soprattutto se contenuto in disposizioni antecedenti all’entrata in vigore della versione dello stesso novellata nel 2005, abbia generato il problema del tipo di procedimento applicabile. La questione, tutt’altro che teorica, impatta sull’attività dell’operatore di polizia locale nel senso che lo pone di fronte al problema, già accennato, della sanzionabilità o meno dell’attivazione senza attendere la decorrenza dei 30 giorni ora previsti dalla normativa nazionale, ovvero senza aver inoltrato la seconda comunicazione, attinente al concreto inizio dell’attività’, di cui pure parla il legislatore del 2005.

L’art. 19 della L. 241/90, infatti, nella sua versione novellata, ribadisce la possibilità di sostituzione del provvedimento autorizzatorio esplicito con la ben nota denuncia, ora dichiarazione di inizio attività. Rispetto al passato, si ha un teorico ampliamento dei tipi di provvedimenti per i quali, appunto, vale tale astratta sostituibilità: accanto ad autorizzazioni, licenze, permessi e nulla-osta comunque denominati, troviamo oggi le concessioni non costitutive e le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.

Presupposto generale perché ci si possa avvalere della dichiarazione, resta il fatto che si tratti di un atto non discrezionale, il cui rilascio risulti cioè correlato solo all’accertamento di requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale, senza alcun limite o contingente complessivo o assoggettamento ad uno specifico strumento di programmazione settoriale. Tale mancanza di discrezionalità, per quanto sopra detto in ordine alla sopravvivenza dello stesso concetto generale di autorizzazioni di polizia, sembrerebbe escludere la possibilità di applicare l’istituto *ex se*, quanto meno in assenza di previsioni di legge regionale, alle autorizzazioni per pubblici esercizi in genere, comprese le strutture ricettive. In poche parole, ancora una volta ci

si trova davanti al bivio interpretativo dell'esistenza o meno di tale categoria generale, non quale mera risposta ad un problema accademico astratto, ma quale presupposto di conseguenze interpretative assolutamente determinanti. Se, infatti, come affermava in epoca non recente autorevole dottrina giuspubblicistica, l'attività di polizia è caratterizzata dall'esercizio di un potere discrezionale più ampio rispetto a quello che ricorre in altri rami del diritto, "...*giacché per la estrema varietà delle situazioni cui le autorità di polizia debbono provvedere non è possibile predeterminare attraverso una dettagliata casistica i provvedimenti che l'autorità deve adottare nei singoli casi*", l'individuare nella stessa la fonte dei provvedimenti *de quibus* li esclude automaticamente da ogni ulteriore valutazione sull'istituto di cui qui si discute.<sup>18</sup>

Ignorando tale valutazione pregiudiziale sulla discrezionalità che tipicamente caratterizza le autorizzazioni di polizia e che dovrebbe essere *ex se* ostativa dell'applicazione dell'art.19 della legge da ultimo citata, si incontra un ulteriore ostacolo di natura testuale, ormai ampiamente esaminato dalla dottrina.<sup>19</sup> La norma prosegue infatti con un'elencazione delle materie nelle quali l'istituto genericamente non si applica e prevede la sua esclusione per gli "...*atti rilasciati dalle Amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ... alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente ...*".

Ci si è quindi chiesti come debba essere inteso il richiamo espresso alla materia "pubblica sicurezza", che se letto in accezione estesa, rischia di vanificare interamente la portata della novella nell'ambito ora in esame. E' ovvio, infatti, che, superato il problema a carattere generale della natura discrezionale dei provvedimenti *de quibus*, con una interpretazione ampia del concetto, si sarebbe addivenuti all'esclusione totale dell'applicabilità dell'istituto per tutte le autorizzazioni ascrivibili alla materia "polizia amministrativa".

In realtà, almeno in via di prima lettura della norma e nelle more di maggiori chiarimenti anche ministeriali, si è ritenuto di poter escludere tale interpretazione facendo leva sulla lettera della stessa e sulla sua differenza di formulazione rispetto a quella del successivo art.20 della legge n. 241 del 1990, stante che la prima, diversamente dalla seconda, non richiama genericamente i profili di pubblica sicurezza del titolo rilasciato ad altro scopo, ma parla delle "amministrazioni" preposte alla relativa tutela. In poche parole, facendo leva sull'indicazione del soggetto preposto alla materia e non sulla natura dell'atto, si riesce in qualche modo a salvare i profili contenutistici dei titoli di legittimazione di polizia amministrativa "portandosi dietro" tutto il sistema del T.U.L.P.S., senza escludere nel contempo l'ammissibilità dell'applicazione della D.I.A. anche in base alla nuova formulazione dell'art.19 della L.241/90. Con l'evidente forzatura – l'ennesima, come si vede, in questo difficilissimo ambito - di disgiungere l'attribuzione della competenza al rilascio di un titolo – nel caso di specie, il Comune anziché lo Stato – dall'attribuzione a tale soggetto "competente" anche del ruolo di amministrazione preposta alla tutela di quell'interesse pubblico.

---

<sup>18</sup> La frase nel testo è di G.Virga, *La potestà di polizia*, Milano, 1954, p.41. Da notare che alcuni autori demandano alla Regione l'introduzione di tale discrezionalità di rilascio nel settore degli esercizi pubblici, con ciò ad avviso di chi scrive equivocando rispetto all'ambito statale di disciplina dell'ordine e della sicurezza pubblica, che non può dipendere da una scelta a livello decentrato o locale ( cfr. E.Maggiore, op. cit., pag.23 ss.).

<sup>19</sup> La discrezionalità nel rilascio di un provvedimento incontra comunque il limite della motivazione dell'atto, della Costituzione, della legge, della tassatività, della causa.

A questo punto, ben si comprende come diventi quasi vantaggioso il fatto che la questione, almeno laddove le Regioni non abbiano provveduto autonomamente, rischi di divenire più teorica che pratica, stante la funzione di scoraggiamento che le nuove modalità procedurali in materia di D.I.A. finiscono per assolvere!

### **I requisiti soggettivi per l'esercizio dell'attività.**

La legge n. 135 del 2001, ha soppresso, in anticipo rispetto a quanto poi accaduto in altri settori su scala nazionale, l'obbligo di iscrizione alla sezione speciale del Rec, istituita dall'art.5, comma 2, della L. 217/1983. Oggi, quindi, per attivare una struttura ricettiva occorre essere iscritti al registro delle imprese tenuto presso la Camera di Commercio<sup>20</sup>. Le associazioni senza scopo di lucro, che operano con finalità ricreative, culturali, religiose o sociali, sono autorizzate ad esercitare attività turistiche esclusivamente per i propri aderenti ed associati, anche se appartenenti ad associazioni straniere, aventi finalità analoghe e legate tra di loro da accordi internazionali di collaborazione. A tal fine, devono uniformarsi a quanto previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, resa esecutiva in Italia dal d.lgs 392/1991 di attuazione della direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi le vacanze ed i circuiti "tutto compreso".

In ordine ai requisiti soggettivi, occorre ricordare la disposizione già citata di cui alla L.135/2001 che da' all'autorizzazione per strutture ricettive anche la finalità di cui all'art.86 T.U.L.P.S. Se, come ormai crediamo di aver ampiamente illustrato il richiamo allora come ora, ha valenza sostanziale per i riconosciuti aspetti di tutela dell'ordine pubblico dell'autorizzazione *de qua*, anche in assenza di specifiche indicazioni normative regionali, il richiedente deve essere in possesso dei requisiti di onorabilità previsti dal medesimo T.U. (artt.11,12 e 92). T.U.L.P.S.<sup>21</sup>

### **Le facoltà "aggiuntive" del gestore di struttura ricettiva.**

L'art. 9 della più volte citata L. 135/2001, prevede che l'autorizzazione all'attivazione di una struttura ricettiva abiliti anche ad effettuare la somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati. La norma, prevede poi che l'autorizzazione abiliti altresì alla fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva, cartoline e francobolli, oltre che all'organizzazione di attività ricreative, relativamente alle quali, per il particolare interesse operativo della tematica, saranno necessari approfondimenti appositi.

La disposizione, fu salutata con un certo sollievo dagli operatori di categoria, stante che fino ad allora nell'elencazione contenuta nella legge n. 287 del 1991 dei casi di inapplicabilità della parametrizzazione numerica alle autorizzazioni per la somministrazione di alimenti e bevande, si riportavano anche quelle rilasciate "*negli esercizi annessi ad alberghi,*

---

<sup>20</sup> Per i problemi di diritto transitorio conseguiti alla soppressione della sezione speciale del Rec, il Ministero delle attività produttive, con proprio parere n.508562 del 20 giugno 2001 ebbe a precisare che la relativa decorrenza fosse da computare dalla data di entrata in vigore della L.135/2001 e non da quella di entrata in vigore del D.P.C.M. del 2002.

<sup>21</sup> Anche a tale proposito, parte della dottrina ritiene che le disposizioni del T.U.L.P.S. in materia di requisiti soggettivi trovino applicazione soltanto in assenza di diversa indicazione regionale, e non in aggiunta eventuale alla stessa ( cfr. E.Maggiore, op. cit., p.30 ss.. Per le strutture agrituristiche, dispone in maniera diversa la L.96/2006, sulla quale nel prosieguo nel testo.

*pensioni, locande o altri complessi ricettivi, limitatamente alle prestazioni rese agli alloggiati*” art.3, comma 6, lett. b), con ciò implicitamente richiedendo comunque un titolo di legittimazione. Non solo: l’estensione delle “potenzialità” del titolo *de quo* pone fine all’illegittimità di tutta una serie di situazioni di fatto tollerate nella prassi, sempre in forza dell’improprio principio dell’adeguamento dell’interpretazione all’evoluzione dei costumi<sup>22</sup>. Ovviamente, per tale attività, non intrinseca nel concetto di struttura ricettiva (si pensi alle strutture, già citate con la denominazione tipica di “garni”, che forniscono solo ospitalità), si rende necessario il rispetto della normativa di settore sulla preparazione e produzione di sostanze alimentari e quindi, in particolare, la legge n. 283 del 1962, ovvero, più di recente, il regolamento CEE n.852/2004 del 29 aprile 2004. Al riguardo, senza alcuna pretesa di esaustività, ma al solo scopo ancora una volta di fornire un quadro di riferimento quanto più possibile completo, si ricorda come la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, ha approvato un accordo, stipulato poi con il Ministero della Salute, che di fatto differisce al recepimento da parte delle Regioni l’entrata in vigore della citata normativa europea<sup>23</sup>. Quanto sopra, partendo dal presupposto che i regolamenti comunitari di cui all’art. 249 del Trattato istitutivo della Comunità europea, sono atti obbligatori ed applicabili in tutti gli Stati membri, purché non si renda necessaria allo scopo un’attività normativa di attuazione o un’attività amministrativa di esecuzione. Nel caso di specie, in virtù del già ricordato nuovo assetto costituzionale, si è ritenuto che l’atto di riferimento competesse alle Regioni<sup>24</sup>.

Il titolo di legittimazione di cui sopra, tuttavia, avendo finalità legata, come è intuibile, alla manipolazione degli alimenti, non ha niente a che spartire con l’omonima” autorizzazione sanitaria prevista dall’art.231 del T.U.L.S. n.1265 del 1934, mai abrogata. Molti comuni, per altro, confondono l’istruttoria conseguente all’inoltro della D.I.A., che comporta la trasmissione della stessa a scopo di vigilanza alle A.S.L. competenti per territorio, con la necessità di tale titolo di legittimazione specifico, mai abrogato e come tale indispensabile. Il fine perseguito da questo specifico titolo di legittimazione, è quello di attestare le condizioni igienico-sanitarie dell’esercizio pubblico, vale a dire l’idoneità, sotto l’aspetto igienico sanitario, dei locali e delle attrezzature, anche, ad esempio, sotto il profilo della regolarità degli scarichi. Sulla materia, è intervenuta a suo tempo una circolare ministeriale, la n. 79 del 18 ottobre 1980, con la quale, nel ribadire che trattasi di due provvedimenti distinti, si è previsto altresì che il convergere della titolarità al rilascio di entrambi in capo al Comune, legittimi anche l’unificazione del titolo, purché espressamente finalizzato ad ambedue gli scopi. In assenza quindi di una procedura regolamentare

---

<sup>22</sup> Si pensi ai pranzi nuziali organizzati all’interno di alberghi: oggi gli stessi risultano consentiti anche in base al possesso del solo titolo di legittimazione previsto per la struttura ricettiva, purché uno dei “festeggiati” o un suo parente (ad esempio, il padre della sposa) alloggi nello stesso. Quale esempio invece della citata – ed impropria – interpretazione evolutiva, si pensi alla somministrazione di prodotti sicuramente non riconducibili al concetto di “prodotto di gastronomia” nei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di tipologia B, nelle regioni per le quali la relativa distinzione resta valida: è il fatto che la clientela normalmente chiede insalate o primi piatti precotti che, a prescindere dalle indicazioni giurisprudenziali in merito, porta l’organo di vigilanza ad “accettarne la liceità”, dando vita ad una sorta di inammissibile desuetudine quale fonte di diritto.

<sup>23</sup> Trattasi delle “Linee guida applicative del regolamento CE 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull’igiene dei prodotti alimentari” e delle “Linee guida applicative del regolamento CE 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull’igiene dei prodotti di origine animale”. In base a tali linee guida, le attività più complesse, prima soggette a controllo sanitario preventivo, sono assoggettate ad un controllo sanitario preventivo da svolgersi entro 45 giorni dalla dichiarazione; le altre, sono assoggettate ad una dichiarazione con effetto immediato.

<sup>24</sup> La Regione Toscana, quindi, che è quella nella quale la scrivente opera, ha provveduto al riguardo con un apposito regolamento, approvato con d.P.G.R. del 1 agosto 2006. Per un commento sullo stesso, si veda S.Panetta, I rapporti tra disciplina commerciale ed igienico-sanitaria alla luce del “pacchetto igiene” comunitario, in Commercio e servizi, Maggioli ed., 2, 2007, p.31 ss.

al riguardo, parrebbero del tutto improprie le già citate prassi comunali che hanno eliminato tale autorizzazione sanitaria. Anche il regime sanzionatorio, peraltro, resta nettamente distinto per le due situazioni: in un caso, si applica, infatti, la sanzione di cui all'art.2 della L.283/1962, ritenuta applicabile anche dopo il mutamento delle procedure conseguente alla sopra citata normativa europea; nell'altro, quella di cui all'art. 231 T.U.L.S.

A tali requisiti, si aggiunge la cosiddetta licenza di abitabilità, già disciplinata nel d.P.R. 425/1994, oggi riconducibile al Testo Unico sull'Edilizia, approvato con d.P.R.380/2001: l'art.24 del T.U. da ultimo citato, ponendo fine alle note diatribe terminologiche tra "agibilità" ed "abitabilità", ha fatto convergere i due termini in quest'ultimo, eliminando la distinzione per tipologia di edificio. L'abitabilità/agibilità, infatti, come chiarito da dottrina e giurisprudenza, attiene, infatti, anche all'igiene e alla salubrità degli edifici e degli impianti, oltre che alle condizioni qualitative, nonché alla statica, alla luce di indagini a carattere geognostico.<sup>25</sup> Si ricordi, come ai sensi dell'art.26 del d.P.R. 380/2001 "*il rilascio del certificato di agibilità non impedisce l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di parte di esso ai sensi dell'art.222 del r.d. 27 luglio 1934, n.1265*". Si ritiene che il relativo potere spetti al Sindaco nell'ambito delle ordinanze contingibili ed urgenti. La mancata presentazione della domanda di rilascio del certificato di agibilità comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da € 77 a € 464 e trattasi di uno dei pochi casi previsti dalla normativa urbanistico-edilizia ai quali si applica inconfutabilmente la L.689/81<sup>26</sup>.

### **L'obbligo di indicazione dei prezzi.**

Per le strutture ricettive, abbiamo accennato dell'esistenza di una serie ulteriore di normative di settore, già previste a livello nazionale, poi riproposte a livello regionale, spesso con relativa previsione sanzionatoria. Una delle materie alle quali merita di far cenno in questa sede è, ad esempio, quella della pubblicità dei prezzi: originariamente, infatti, se ne prevedeva anche una sorta di "calmierazione" evidentemente finalizzata a tutelare il consumatore. Il regio decreto n. 2049 del 1935 prevedeva, infatti, un regime di prezzi concordati per gli alberghi, poi esteso agli altri complessi ricettivi dalla legge-quadro per il turismo n. 217 del 1983. Con successiva L. 284/1991, il regime dei prezzi è stato liberalizzato, pur rimanendo assoggettato ad una specifica procedura di comunicazione<sup>27</sup>. Con decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo del 16 ottobre 1991 è stato poi definito tale regime di comunicazione e pubblicizzazione dei prezzi delle strutture ricettive e delle attività ad uso pubblico gestite in regime di concessione (esempio tipico, gli stabilimenti balneari). E' stato altresì previsto che siano le Regioni a disciplinare le modalità ed i tempi di trasmissione delle comunicazioni dei prezzi.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> L'agibilità deve essere richiesta dal titolare del permesso di costruire o dal soggetto che ha presentato la D.I.A. o dai loro successori o aventi causa. Come precisato dal Consiglio di Stato nel parere espresso il 29 marzo 2001 a proposito degli allora vigenti artt.220 e 221 del T.U.L.S. attiene alle sole condizioni di salubrità, seppure estensivamente intese con riferimento all'ambiente esterno dell'edificio (cfr. al riguardo anche Consiglio di Stato, sez.V, n.670 del 26 ottobre 1997)

<sup>26</sup> La tematica della natura delle sanzioni previste dalla normativa urbanistico-edilizia "appassionata" da sempre dottrina e giurisprudenza ed ovviamente non può essere oggetto di maggior approfondimento in questa sede.

<sup>27</sup> In realtà, la L.284/1991 non abroga espressamente la disciplina precedente.

<sup>28</sup> Molte Regioni, oltre a disciplinare quanto previsto nel testo, hanno dettato anche, come detto nel testo, un autonomo regime sanzionatorio, compreso fra limiti edittali minimi e massimi



L'art.5 del D.M. del 1991 ha imposto, recuperando quanto di fatto già previsto nella normativa del 1935, l'obbligo di tenere esposta in modo ben visibile al pubblico nell'ufficio di ricevimento degli ospiti, la tabella dei prezzi conforme all'ultima comunicazione vidimata, ovvero in vigore. Analogamente, tale obbligo sussiste in ogni luogo di prestazione dei servizi, quale la singola camera, per il tramite di un cartellino che deve riprodurre i dati contenuti nella tabella sopra citata. La violazione di tali prescrizioni, ove non prevista espressamente dalla legge regionale, comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da €10 ad €103 ( pagamento in misura ridotta, €20); in caso di recidiva, addirittura la chiusura dell'esercizio da 15 a 90 giorni<sup>29</sup>. Da notare che, se le Regioni che hanno disciplinato la materia non hanno previsto tali adempimenti, non si ritiene comunque applicabile "residualmente" il quadro sanzionatorio sopra riportato in quanto, non potendo in questo ambito ipotizzarsi in alcun modo una legittima interferenza della legislazione statale, la scelta della mancata previsione del precetto non può che essere letta come scelta di abrogazione dello stesso (*ubi lex voluit...*).

### **La disciplina della prevenzione incendi.**

Propedeutica al rilascio dell'autorizzazione o alla ricezione senza eccezioni di sorta della prescritta D.I.A. e' il possesso da parte dell'aspirante gestore di struttura ricettiva del certificato di prevenzione incendi ( C.P.I.). In particolare, secondo il D.M. 16 febbraio 1982, sono tenuti a munirsi di tale documento tutte le strutture alberghiere con oltre 25 posti letto. Il documento, come noto, ha validità sei anni e tale è anche la periodicità delle visite da parte dei VV.F. successive alla prima.

Ovviamente, se nell'attività alberghiera coesistono altre attività di cui all'elenco allegato a suddetto decreto (si pensi alle attività di spettacolo e/o trattenimento), ovvero alla esistenza di centrale termica alimentata con qualsiasi combustibile di potenzialità superiore a 116 KW, il periodo di validità del C.P.I. e la cadenza delle visite si riduce da 6 a 3 anni.

La normativa tecnica di riferimento per la prevenzione incendi nelle strutture alberghiere e' il D.M. 9 aprile 1994 di "Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la costruzione e l'esercizio delle attività ricettive turistico-alberghiere". Esso si applica a tutte le attività ricettive, anche con capacità inferiore a 25 posti letto ed ai rifugi alpini, ancorché con prescrizioni meno severe. Si applica altresì sia alle nuove costruzioni, sia alle strutture già esistenti alla data della sua entrata in vigore (11 maggio 1994). Infine, le disposizioni dettate per le nuove costruzioni si applicano anche alle strutture preesistenti se oggetto di rifacimento di oltre il 50% dei solai o, in caso di aumenti di volume, limitatamente a questi. Non e' ovviamente questa la sede per approfondire tematiche tecniche non di competenza. Basti accennare alla complessità della valutazione della rispondenza della struttura ai requisiti di prevenzione incendi correlata alla complessa articolazione che la stessa può avere. All'interno della struttura ricettiva, ad esempio, potrebbe insistere una sala convegni, nel qual caso, se la capienza e' superiore alle 100 persone si verserebbe in altra situazione sotto il profilo, ad esempio, del rispetto delle disposizioni sugli impianti elettrici; analogamente per la presenza di autorimesse, pubbliche o private, considerate

---

<sup>29</sup> Il concetto di "recidiva", come ormai noto, e' estraneo al diritto amministrativo punitivo che ha semmai disciplinato la "reiterazione delle violazioni", per la cui disciplina occorre far riferimento all'art.8-bis della L.689/1981. Analogamente, per dare un senso alla previsione di una "chiusura" di durata temporalmente limitata, occorre inquadrarla nel concetto di sospensione dell'attività'.

luogo con pericolo di esplosione, qualunque sia il numero di posti auto. Il C.P.I. e' espressamente previsto per quelle con capienza superiore ai 9 autoveicoli.

Torneremo in seguito sul problema della eventuale necessità aggiuntiva di "collaudo" ex art. 80 T.U.L.P.S., che non necessariamente si sovrappone con la tematica ora in esame.<sup>30</sup>

Ai fini dei controlli, si ricordi che 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 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 rientra infatti 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 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 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 codice penale 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). 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 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. Tra l'altro, spesso e volentieri, anziché sfruttare direttamente il proprio potere intimatorio al riguardo, quale organo preposto alla tutela dell'ordine pubblico *sub specie* di prevenzione incendi, i VV.F. comunicano le carenze riscontrate agli Enti locali, mettendo gli stessi nella condizione necessitata di adottare provvedimenti di natura contingibile ed urgente per imporre le relative prescrizioni.<sup>31</sup> La violazione di tali ordinanze e' punita ex art.681 C.p., non ex art. 650, trattandosi di fattispecie speciale per il contenuto dell'ordine legittimamente impartito. A conferma

---

<sup>30</sup> Per un approfondimento della tematica, solo accennata nel testo, dei rapporti tra C.P.I. e cosiddetta licenza di agibilità, si veda A.Manzione, La licenza di agibilità ed il certificato di prevenzione incendi: aspetti interessanti l'attività di polizia amministrativa ed i controlli della P.M., in Atti del Convegno di Riccione, Maggioli ed., 2005

<sup>31</sup> 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.F. per controllare situazioni di potenziale pericolo segnalate o comunque rilevate, non incontrano limite alcuno. Ne' si può lamentare al riguardo la possibile disparità di trattamento consistente in eventuali prassi ed orientamenti difforni 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. 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.

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

### **Le eventuali attività' accessorie.**

Abbiamo già detto della possibilità per il gestore di strutture ricettive di somministrare alimenti e bevande agli alloggiati e ai propri ospiti, nonché in occasioni convegnistiche, senza necessità di munirsi di titoli di legittimazione aggiuntivi.

Si tratta adesso di chiarire quali ulteriori attività possano essere offerte al cliente a corredo dell'ospitalità. Abbiamo accennato, ad esempio, della possibile esistenza all'interno della struttura di sale convegno, ma altrettanto potrebbe dirsi per piscine, palestre, sale da ballo, etc. A ciò deve aggiungersi la generica facoltà di organizzazione estemporanea di eventi, ad esempio in occasione di particolari ricorrenze, come le festività di fine anno (si pensi al classico caso del veglione danzante all'interno dell'albergo, magari reclamizzato anche sui mass-media). Non potendo, per ovvie ragioni di sintesi, approfondire la disciplina giuridica di tutte tali attività, ci si limiterà a qualche notazione su quelle ritenute di maggior impatto operativo, ovvero quelle di trattenimento e svago.

La questione va affrontata, dunque, in base alle regole generali preposte al difficile inquadramento della disciplina degli spettacoli o trattenimenti all'interno di pubblici esercizi in genere e va scissa nel suo duplice atteggiarsi della necessità o meno di legittimare l'attività *ex se*, ovvero di "collaudare" il locale o impianto destinato ad ospitarla.

Sotto il primo profilo, la norma di riferimento è l'art. 124, comma 2, del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., che pare prescrivere, in linea generale per gli spettacoli di qualsiasi specie all'interno dei pubblici esercizi, il rilascio dell'autorizzazione (oggi D.I.A.) di cui all'art.69 del medesimo Testo Unico. Sotto il secondo profilo occorre, in base alle indicazioni generali fornite dalla dottrina valutare se si è di fronte o meno ad una struttura come già detto necessitante di previa valutazione da parte dell'apposita commissione di vigilanza.

**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 gliene facciano assumere 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 stesso. Tale impostazione generale pareva fino ad epoca recente 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 anche 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 sulla base anche di tali circolari sono oggi soggette al controllo della Commissione di Vigilanza soltanto quando possono qualificarsi luogo pubblico o aperto al pubblico. Sono considerate tali gli impianti ai 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 proprio le piscine all'interno delle strutture alberghiere, il cui uso è consentito ai soli ospiti delle stesse<sup>32</sup>. 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.

### **Problematiche definitorie in materia di agibilità dei locali di trattenimento e svago (art.80 del T.U.L.P.S.)**

Le lacune definitorie che caratterizzano l'inquadramento della nozione di spettacolo e trattenimento di cui agli artt. 68 e 69 del T.U.L.P.S., ben note alla dottrina di settore, diventano ancor più dense di significati se dal piano della tutela dell'ordine pubblico, ci si sposta a quello della tutela della sicurezza, posta a base dell'art.80 del Testo Unico e quindi presupposto della licenza di agibilità del locale dove si intende realizzare il trattenimento o spettacolo.

La norma – art.80 T.U.L.P.S., appena citato - la cui portata testuale, per l'utilizzo fattone nella prassi, finisce per sfuggire letteralmente, prevede la licenza di agibilità per l'apertura di teatri o di luoghi di pubblico spettacolo. "I luoghi di trattenimento", come si vede, non sono neppure menzionati. Tuttavia, nessuno dubita che il preventivo "collaudo" e la conseguente licenza di agibilità possa avere ad oggetto anche un locale di trattenimento (tipico esempio, una discoteca). Non a caso, la prima "regole tecnica" contenuta nella circolare 15 febbraio 1951, n.16 - Norme di sicurezza per la costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei teatri, cinematografi ed altri locali di spettacolo in genere - sin da tale anno ha esteso l'applicabilità della norma anche ai locali di trattenimento, fornendone una sorta di interpretazione autentica, che di fatto si è risolta in un'estensione del suo ambito operativo originario a tutela di importantissime esigenze di sicurezza, altrimenti disattese dal legislatore. Suddetta estensione, d'altro canto, veniva fatta senza tener conto neppure dell'originaria formulazione dell'art.142 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., r.d. 6 maggio 1940, n. 635: prima della novella del 2001, infatti, sulla quale avremo modo di tornare nel prosieguo, la norma assoggettava alla vigilanza dell'apposita Commissione i nuovi teatri e gli altri locali di pubblico spettacolo, senza menzionare affatto quelli di pubblico trattenimento. Oggi invece si può riscontrare un assai meno grave difetto di coordinamento tra la formulazione letterale dell'art. 80 T.U.L.P.S., rimasta immutata, e quella dell'attuale art.141, che, nell'elencare i compiti delle Commissioni di vigilanza, esordisce al comma 1, lett.a), citando accanto ai locali o impianti di pubblico spettacolo, quelli di trattenimento.

In pratica, ha finito per essere tradotta in norma di diritto positivo, l'interpretazione "extranormativa" originariamente contenuta nella regola tecnica.

Del resto, forse, proprio a tale espressione letterale è da attribuire la prassi, assai diffusa presso le pubbliche amministrazioni, ma di fatto priva di senso giuridico, di ancorare la preventiva licenza di agibilità solo all'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 68, non a quella

---

<sup>32</sup>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.

rilasciata ai sensi del successivo art.69 T.U.L.P.S., come se il “collaudo” fosse necessario esclusivamente per i locali di spettacolo.

Un altro problema riconducibile comunque agli aspetti definitivi delle norme ora in esame è rappresentato poi dalla esatta individuazione di ciò che deve essere oggetto di collaudo. Un esempio per comprendere meglio la problematica: il percorso della sfilata di carri allegorici in occasione del carnevale, deve essere oggetto di collaudo? E l’area di una fiera? E un bar o la sala di un albergo all’interno del quale venga collocato un pianoforte o un impianto stereofonico per la diffusione della musica?

La questione, apparentemente di interesse per i soli uffici preposti al rilascio del titolo, finisce per esserlo a maggior ragione per la Polizia Municipale laddove essa venga chiamata ad intervenire, magari per problematiche correlate al disturbo della quiete pubblica, in una situazione del tipo di quelle sopra prospettate e si debba porre dall’angolazione sanzionatoria che ne contraddistingue l’operato.

Limitandoci per il momento ai riferimenti testuali che si possono desumere, coerentemente con l’impostazione del presente paragrafo, dal dettato normativo, l’art. 80 riferisce il collaudo ad un “luogo”; le corrispondenti norme regolamentari, assai meno coerentemente parlano di “locali” o “impianti”, senza meglio specificare, in particolare per tale ultimo termine, cosa si debba intendere esattamente. L’art. 80, inoltre, visto nella sua globalità, parrebbe riferirsi ad un contesto chiuso, dal momento che parla espressamente della verifica della solidità e sicurezza “dell’edificio” e dell’esistenza in esso di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente in caso di incendio. Utilizza tuttavia il termine “luogo”, che farebbe pensare ad un’area aperta, mentre il regolamento, espressamente riferito anche a quest’ultima, incrementando la confusione, parla di “locali”: il che lascerebbe presupporre un luogo chiuso.

Diventa pertanto sempre più difficile stabilire con assoluta certezza cosa concretamente necessiti della licenza ex art. 80. Fissiamo gli unici possibili punti fermi: quanto meno un “luogo”, un ambito circoscritto da collaudare deve esserci, perché altrimenti perderebbe senso ogni riferimento all’oggetto della verifica da parte della Commissione di vigilanza.

Le problematiche terminologiche sopra evidenziate, diventano ancor più complesse se calate nello specifico di un’area ubicata all’interno di un pubblico esercizio.. È necessario che la stessa sia attrezzata per accogliere lo spettacolo, per cui non ci sarà mai nulla da collaudare, ad esempio, in caso di strumentista itinerante che allieti la serata dei clienti con le proprie melodie. Mentre poi per l’assoggettamento all’obbligo di certificato di prevenzione incendi si richiede che la capienza dell’area all’uopo attrezzata superi le 100 persone, ai fini della necessità del collaudo, il Dipartimento di pubblica sicurezza, in risposta allo specifico quesito del delegato permanente della Presidenza nazionale dell’AGIS per i problemi tecnici e di sicurezza, ha avuto modo di chiarire che i criteri per individuare la necessità del collaudo o meno nei locali di altro tipo destinati *anche* ad attività di trattenimento possono astrattamente prescindere dalla capienza degli stessi. Quanto sopra per ribadire, almeno a livello teorico, che la chiave di lettura dell’intero sistema dovrebbe derivare da una fonte normativa e non, come di fatto avviene, dalla regola tecnica che con la fonte normativa poco ha a che spartire e che può dare solo utili suggerimenti, in assenza di chiare definizioni da parte del legislatore.

Dunque, il Testo Unico parlava di “luogo” utilizzando il termine in maniera impropria, in quanto è chiaro che intendeva riferirsi ad un edificio nel senso tradizionale del termine, e quindi a qualcosa di chiuso; la regola tecnica, ha ampliato da subito il relativo concetto

parlando però di “locale”, e finendo così per utilizzare la terminologia inversa, che per tale intende sì, un luogo deputato a spettacolo o trattenimento, ma anche all’aperto. Il regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., dopo le modifiche ad esso apportate dal d.P.R. 28 maggio 2001, n. 311, recepisce in parte tale regola tecnica, in quanto estende espressamente l’operatività delle relative disposizioni ai locali di trattenimento, oltre che a quelli di spettacolo; in più, amplia ulteriormente la portata della norma, in quanto utilizza l’ancor più generico termine “impianto”. Il risultato di questa scarsa chiarezza normativa è che, oggi come in passato, ancorché in ambito territoriale diverso, è spesso la Commissione di vigilanza e per essa la componente tecnica della stessa, a decidere quali attività tra i casi dubbi sottoporre a preventiva verifica e quali no. In tale ottica, ben si comprendono e condividono i suggerimenti operativi da più parte forniti in dottrina circa l’opportunità di consacrare le prime riunioni della neoinsediata Commissione comunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo alla codifica, per quanto possibile, delle attività di successivo interesse per la stessa, onde evitare di trasformare in “arbitrio” tecnico, il parere di chi è abituato a rapportarsi alla normativa sulla sicurezza in maniera giustamente rigida, ma di sicuro dettata a scopi diversi. Quanto sopra varrà a maggior ragione per gli spazi interni ai pubblici esercizi, la cui tipicità ciascun comune sarà in grado di conoscere e di gestire preventivamente.

Quale elemento di diritto positivo utile al riguardo si può citare in primo luogo l’art.1,comma 1,lett.e) del D.M. 19 agosto 1996, contenente la nuova regola tecnica dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo, ove si parla di “aree ubicate in esercizi pubblici ed attrezzate per accogliere spettacoli con capienza superiore alle 100 persone”. Il limite di capienza delle 100 persone torna al punto 83 del D.M. 16 febbraio 1982, già citato, che disciplina l’elenco delle attività soggette a controllo di prevenzione incendi, tra le quali rientrano appunto i locali di pubblico spettacolo e trattenimento con capienza superiore a 100 posti.

La dicitura “aree ubicate...” fa pensare ad una parte del tutto, cioè a quella porzione del pubblico esercizio attrezzata ad accogliere lo spettacolo o trattenimento, cui pare che vada rapportata la capienza, senza tener conto di quella generale del pubblico esercizio. Non si deve, invece, per quanto già detto, tener in alcun conto dell’indicazione numerica delle 100 persone, in quanto un’area attrezzata interna ad un pubblico esercizio, proprio perchè attrezzata, potrebbe necessitare dell’apposito collaudo a prescindere dalla sua capienza inferiore alle 100 persone, e, viceversa un esercizio di ristorazione o ricettivo che allestisca un trattenimento senza a ciò destinare alcuna area specifica, può non necessitare di collaudo, anche se di capienza superiore alle 100 unità.

Il riferimento alla capienza, tuttavia, e soprattutto al suo calcolo solo sulla parte di area interessata allo spettacolo, si potrebbe rivelare utile in sede di computo del limite minimo al di sotto del quale è ammissibile la relazione asseverata in luogo del parere su progetto della Commissione, secondo la procedura semplificata introdotta dal d.P.R.311/2001<sup>33</sup>. Come è noto, peraltro, il Ministero ha vanificato parecchio tale snellimento procedurale, leggendo la norma nella sua testualità, e quindi eliminando solo l’accesso *in loco* della Commissione, ma non, appunto, l’esame su progetto<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Per la verità, già consta una prassi di senso diametralmente opposto da parte delle Commissioni comunali di vigilanza, secondo gli indirizzi alle stesse imposto dalla componente dei vigili del fuoco.

<sup>34</sup> Si è in sostanza fatto leva sul fatto che il comma 2 dell’art.141 del regolamento testualmente prevede che siano sostituite “*le verifiche e gli accertamenti di cui al primo comma*”, ma non il parere sul progetto, menzionato pure al primo comma, ma lett.a).

Circa le condizioni da asseverare nella relazione, il Ministero, nella propria circolare n.43/A del 27 settembre 2002, ha chiarito che il richiamo normativo attuale è da intendersi al D.M. 19 agosto 1996 più volte citato, quanto meno nelle more della adozione di una nuova “regola tecnica”. Nel caso di specie, il Ministero non ha fatto che avallare una conclusione abbastanza scontata sul piano interpretativo, alla quale si era già pervenuti in sede di primi commenti della norma, al fine di evitarne di fatto la disapplicazione nelle more della adozione dei previsti provvedimenti attuativi. Semmai, viene esplicitata, almeno al momento, la ritenuta non necessità di procedere all’adozione di un nuovo decreto, evidentemente ritenendo ancora attuale in termini di tutela della sicurezza quello del ‘96, integrato per gli spettacoli e trattenimenti a carattere occasionale svolti all’interno degli impianti sportivi dal successivo del 6 marzo 2001<sup>35</sup>.

D’altro canto, il D.M. 19 agosto 1996 e successive integrazioni è di aiuto anche a questo proposito, dal momento che al titolo IV, punto 1.4 definisce l’ “affollamento massimo” come il numero massimo di persone per le quali sono previsti posti a sedere ed in piedi autorizzati. Non si potrà quindi considerare, ai fini della capienza, il numero di persone che eventualmente affollino zone nelle quali non è consentita la presenza di pubblico, ovvero, se trattasi di spettacoli o di intrattenimento all’aperto, aree non delimitate da transenne. Non si vede quindi perché tale concetto non debba valere per un’area interna a pubblico esercizio, *mutatis mutandis*.

Con commistione degli elementi “licenza di polizia-licenza di agibilità”, si forniscono spesso indicazioni nel senso della necessità di entrambe soltanto quando lo spettacolo o trattenimento organizzato nel pubblico esercizio allo scopo di attirare la clientela comporti aumento del prezzo della consumazione o apprestamento di elementi tali da configurarne una trasformazione<sup>36</sup>; vorrà dire che in quel caso, ove si voglia comunque sfruttare la prassi per cui il controllo della prevenzione incendi viene effettuato dal relativo tecnico contestualmente alle verifiche di agibilità, allo scopo del buon esito del primo si richiederà la sola dichiarazione del tecnico abilitato in materia di esodo del pubblico, statica delle strutture, esecuzione a regola d’arte degli impianti installati, in quanto la relativa regola tecnica si limita a prescrivere il rispetto di tali caratteristiche<sup>37</sup>.

Altre indicazioni ci vengono dalla sovrapposizione della normativa sulla prevenzione incendi con quella ora in esame. Il d.P.R. n. 37 del 12 gennaio 1998, ad esempio, esclude dall’obbligo del certificato di prevenzione incendi le manifestazioni temporanee di pubblico spettacolo svolte in luoghi non espressamente deputati a tali attività, prescindendo dalla capienza dell’avvenimento. Potrebbe invece accadere che suddetto spettacolo necessiti comunque di licenza ex art.80 del T.U.L.P.S., annessa o meno a licenza ex art.69, a seconda che lo spettacolo si rivolga ai clienti o meno in ambito imprenditoriale<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> In materia di sicurezza degli impianti sportivi, vanno ricordate altresì le recenti modifiche conseguenti ai noti episodi criminosi in occasione di campionati di calcio.

<sup>36</sup> In tal senso si è espresso testualmente il Dipartimento della P.S, con nota n.559/C.25521/13500:A del 14 maggio 1997.

<sup>37</sup> L’art.1, c.3 del D.M. 19 agosto 1996, infatti, prevede che i locali di trattenimento di cui alla lett.e) del primo comma della medesima norma – e dunque anche le aree attrezzate all’interno dei pubblici esercizi sono assoggettate alle disposizioni del solo titolo XI dell’allegato al decreto stesso, e dunque alla relazione sugli aspetti evidenziati nel testo.

<sup>38</sup> La consuetudine di subordinare il CPI al parere di agibilità e di effettuare i sopralluoghi per il rilascio di tali certificati contestualmente a quelli effettuati in seno alle commissioni di vigilanza è stata ribadita anche dal Ministero dell’Interno con propria circolare n.9 del 5 maggio 1998. In proposito, assai opportunamente la dottrina (cfr. Romeo, op. cit., p142, evidenzia l’opportunità per assicurare un sostanziale snellimento burocratico, di unificare la procedura a favore del rilascio della sola licenza di agibilità.

Il certificato di prevenzione incendi, ad esempio, non è richiesto mai in caso di generico impiego in pubblici esercizi di strumenti musicali o di collocazione di KaraoKe, purchè lo stesso non avvenga in sale apposite e sempre con il limite di capienza delle 100 persone: viceversa, anche in tali ipotesi, ciò che deve far valutare la necessarietà o meno del collaudo è l'eventuale trasformazione del locale. *"...Debbono ritenersi esenti dall'applicabilità dell'art.80 T.U.L.P.S. gli esercizi pubblici muniti di regolare licenza di ristorazione...(ma il principio vale anche, ovviamente, per le strutture ricettive, n.d.r.) qualora organizzino trattenimenti danzanti per la propria clientela in via del tutto eccezionale...a condizione che detti trattenimenti siano organizzati senza fine di lucro (pagamento del prezzo di ingresso, maggiorazione del prezzo della consumazione) e a condizione che il trattenimento occasionale non comporti l'apprestamento di elementi tali da configurarne la trasformazione da esercizio pubblico a locale di pubblico spettacolo"*<sup>39</sup>. A questo punto, non resta che condividere le perplessità di quella dottrina che ha assai opportunamente parlato di "equilibrismi" interpretativi, stante l'assoluta mancanza di elementi certi per stabilire l'avvenuta trasformazione del locale da pubblico esercizio a locale di trattenimento. Quanto sopra, nella maggior parte dei casi, ovvero quelli per i quali risulta del tutto utopistico percentualizzare l'interesse della clientela per l'una o l'altra attività quale indice di tale asserito "snaturamento"<sup>40</sup>. E sarà ancora una volta compito dell'agente accertatore motivare bene il relativo verbale di accertamento suffragandolo con un verbale di ispezione che evidenzi tutti gli elementi oggettivi sui quali ci si è basati per ritenere sussistente suddetta trasformazione, onde fornire rilevanti argomentazioni per sostenere la propria posizione in sede di eventuale contenzioso.

### **La mancanza di autorizzazione per attività di trattenimento e spettacolo: problematiche specifiche connesse alla loro effettuazione all'interno di pubblici esercizi.**

Risolte in qualche modo le problematiche definitorie inerenti le attività di trattenimento e svago, ed in particolare quelle di esse che vengono effettuate all'interno dei pubblici esercizi, vediamo ora quali sono le conseguenze sanzionatorie della carenza dei relativi titoli di legittimazione, evidenziandone gli eventuali aspetti di specificità per la tematica qui in esame.

La norma sanzionatoria di riferimento è, come è noto, quella contenuta nell'art.666 C.p., originariamente esclusa per scelta espressa del legislatore dalla massiccia decriminalizzazione del T.U.L.P.S. attuata con il d.Lgs. 480/94, e che viceversa ha finito per rientrare appieno in quella più recente operata dal d.Lgs. 507/99: risultato di tale scelta normativa, le asimmetrie del sistema sanzionatorio rispetto a quello generale previsto per le violazioni al r.d. del 1931 che ora andremo ad evidenziare.

Mentre, infatti, la generalità degli illeciti amministrativi consistenti in violazioni del Testo unico hanno un procedimento sanzionatorio unitario descritto negli artt.17-bis e seguenti, introdotti appunto con la riforma del 1994, la violazione degli artt.68 e 69, riconducibile, come

---

<sup>39</sup> Così testualmente sempre il Ministero dell'Interno, con nota del 20 giugno 1996 diretta alla Prefettura di Pesaro Urbino.

<sup>40</sup> In tal senso cfr. G.Romeo, Locali di pubblico spettacolo- procedure autorizzatorie, Maggioli ed., Santarcangelo di Romagna (RN),2002,p.61.



appena detto, al disposto del codice penale, segue un *iter* del tutto a se stante, conforme soltanto, come è ovvio, ai principi generali di cui alla L.689/81.

Può sembrare un falso problema ma, trattandosi comunque di fattispecie consistenti nella carenza di un titolo di legittimazione di polizia amministrativa, il rischio è quello di aver creato un sistema disarmonico per situazioni apparentemente uguali. Un esempio per meglio comprendere il senso di quanto sopra detto: l'art.17-ter in caso di attività di pubblico esercizio condotta in difetto di autorizzazione prevede, a titolo di misura cautelare provvisoria, la cessazione immediata della stessa da disporsi con provvedimento motivato; nel caso invece di spettacolo o trattenimento pubblico senza licenza, per i quali tra l'altro la cessazione immediata dell'attività sarebbe quanto mai opportuna, e comunque dirimente delle controversie che in genere stanno alla base del relativo intervento della polizia municipale – si pensi al disturbo della quiete pubblica, sul quale avremo pure modo di ritornare-la norma in questione non si applica in quanto la violazione degli artt.68 e 69 non rientra tra quelli ivi espressamente citati.

L'attuale art. 666 C.p., a sua volta prevede la cessazione dell'attività svolta in difetto di titolo, ma non chiarisce l'esatta natura del provvedimento, con ciò dando luogo alle prime problematiche operative. Anche la sanzione amministrativa pecuniaria "principale" per la fattispecie *de qua* è diversa nei limiti edittali da quelli generali fissati nell'art.17-bis per le altre violazioni al T.U.L.P.S. In caso di effettuazione di trattenimento o spettacolo in assenza di autorizzazione perché mai richiesta, essa va da € 258 a € 1549, mentre l'art. 17-bis ne prevede una compresa tra € 516 a € 3098. Se la licenza ex artt. 68 o 69 è stata negata, sospesa o revocata, la sanzione pecuniaria è più elevata e va da € 413 a € 2478, e dunque, neppure in questo caso coincide con quella individuata dal T.U.L.P.S., che non pone alcuna diversificazione tra le varie ipotesi.

L'inquadramento dogmatico della "cessazione dell'attività" di cui all'art.666 C.p. fra le sanzioni accessorie o meno, dicevamo, ha conseguenze pratiche tutt'altro che irrilevanti. Se, infatti, si opti per la risposta affermativa, proprio tale inquadramento comporterà che si addivenga alla relativa irrogazione solo unitamente alla sanzione pecuniaria principale, ovvero in sede di emanazione dell'ordinanza-ingiunzione. L'inammissibilità del pagamento in misura ridotta, comporterà poi che a tale provvedimento si debba necessariamente arrivare, secondo le scansioni procedurali previste dalla L.689/81. In particolare, in questa ipotesi, stante l'assenza di espresse previsioni normative in merito, si ritiene che l'Autorità preposta all'emanazione del provvedimento – *id est*, il dirigente comunale interessato per competenza- potrà adottarlo una volta decorso il termine per la presentazione degli scritti difensivi o la richiesta di audizione da parte dell'interessato (i 30 giorni previsti dal comma 1 dell'art.18 della L.689), magari "sollecitando" l'inoltro del rapporto ex art.17 da parte dell'agente accertatore che non sarà in questa ipotesi vincolato all'attesa dei 60 giorni per una definizione in via breve che, come già detto, non risulta ammessa.

Qualora viceversa si fosse optato per l'inquadramento del provvedimento nel novero delle misure cautelari, è ovvio che esso verrebbe adottato in maniera autonoma e per quanto possibile tempestiva, pur nel rispetto dei principi generali sul procedimento amministrativo di cui alla L.241/90<sup>41</sup>. Per l'ipotesi specifica di attività svolta in locale per il quale è stata rilasciata

---

<sup>41</sup> In particolare, si ritiene opportuna la comunicazione di avvio procedimento, viceversa di impossibile inoltro nei casi di cui all'art.17-ter del T.U.L.P.S. per l'esiguità del termine per la relativa adozione (5 giorni dalla ricezione del rapporto dell'agente accertatore).

autorizzazione o altro titolo abilitativo all'esercizio di diversa attività, ad esempio, appunto, di albergo o stabilimento balneare, è prevista la sospensione fino a 7 giorni, così come in caso di violazione consistente nell'esercizio dell'attività a seguito di diniego, sospensione o revoca del titolo. In proposito, si ricordi che il concetto di "reiterazione" va desunto dai principi generali di cui all'art. 8-bis della L. 689/81 e quindi presuppone la commissione dell'illecito nei cinque anni successivi alla precedente, già oggetto di ordinanza-ingiunzione. Non potrà tuttavia mai essere evitata la reiterazione, come di regola, con il pagamento in misura ridotta, in quanto, come già detto, non ammesso.

La mancanza di specifica indicazione normativa per entrambe le fattispecie – cessazione della sola attività abusiva e chiusura del locale – ci costringe, per addivenire ad una qualche scelta ermeneutica sostenibile, ad addentrarci in una questione ampiamente dibattuta dalla dottrina amministrativistica, senza poter addivenire a punti fermi e definitivi in merito. L'essenza della sanzione costituisce, infatti, uno dei nodi dolenti di tutto il diritto amministrativo punitivo e in assenza di un'univoca indicazione del legislatore per ciascuna ipotesi, rischia di divenire sempre un autentico rompicapo per chi è chiamato ad applicarla. In linea di massima, si tende a riconoscere natura di sanzione a ciò che è caratterizzato da afflittività, piuttosto che dall'esigenza di sollevare il soggetto leso (per quanto qui interessa, la Pubblica Amministrazione) dallo svantaggio che la condotta illecita gli ha arrecato. Laddove vi sia viceversa nella misura adottata una funzione direttamente e immediatamente riparatoria dell'interesse violato, secondo lo schema classico della sanzione civile di risarcimento del danno, o ripristinatoria dello stato di fatto o di diritto preesistente all'illecito (cosiddetta *reductio in pristinum*), tale essenza della sanzione sembrerebbe mancare<sup>42</sup>.

Nel caso di specie, attenendosi pedissequamente allo schema dottrinario sopra prospettato, si dovrebbe arrivare a distinguere tra la cessazione dell'attività di trattenimento abusiva, alla quale si deve riconoscere sicuramente anche una funzione ripristinatoria della legalità lesa e la chiusura del locale ove tale attività viene svolta, ma che fa anche altro, come un albergo; chiusura non a caso prevista solo nell'ipotesi di reiterazione della violazione, o nella fattispecie più grave di cui al comma 2 dell'art. 666 C. p., e che come tale pare avere natura afflittiva, quindi sanzionatoria<sup>43</sup>.

Tra l'altro, se la cessazione dell'attività viene irrogata in sede di adozione del provvedimento che prevede la sanzione pecuniaria principale (ordinanza-ingiunzione, come già detto), essa risulterà opponibile al Tribunale in composizione monocratica e non al giudice di pace, secondo i principi generali fissati al riguardo dall'art.22-bis della L.689/81<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> In tal senso si veda in particolare M.A. Sandulli, voce "Sanzioni amministrative", in Enc. Giur., XXVIII, Roma, 1992.

<sup>43</sup> D'altro canto, seguendo lo schema ricostruttivo proposto nel testo, si dovrebbe ipotizzare la natura non sanzionatoria, ma cautelare, di quasi tutti i provvedimenti di cessazione di attività, laddove viceversa in dottrina sono sempre stati operati al riguardo attenti distinguo. Ad esempio, si tende a non riconoscere natura di sanzione accessoria al provvedimento di cessazione dell'attività di cui all'art.22, c.6, d.Lgs. 114/98 (decreto "Bersani"). Da qui, tuttavia, a riportarlo nell'alveo degli atti politici, come tali a firma del Sindaco e non del dirigente, come fa, ad esempio, il T.A.R. Veneto in una non più recente pronuncia, ce ne corre! (cfr. TAR Veneto, sez.III, n.1065 del 13marzo 2002). Sulla natura non sanzionatoria del provvedimento di cessazione di attività commerciale abusiva, si veda per tutti, a dimostrazione delle difficoltà di inquadramento di tutti i provvedimenti in questione, E. Maggiora, La nuova disciplina del commercio, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>44</sup> La competenza per il giudizio di opposizione, infatti, secondo la norma citata nel testo, si propone al Tribunale, tra le altre ipotesi, "...quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima..." (art.22-bis, comma 2, lett.c).

Nel silenzio della legge l'opzione ermeneutica che parrebbe più conforme alla formulazione della norma vede nella cessazione dell'attività una misura cautelare, nella sospensione di quella che "la ospita" una sanzione accessoria, con quanto ne consegue in termini di procedura applicabile.

### **Dipendenze, autorimesse, centri estetici: brevi cenni.**

Le strutture ricettive possono disporre di "dipendenze", ovvero stabili autonomi rispetto al corpo centrale, sempre ad uso esclusivo della clientela, purché nelle immediate adiacenze della "casa principale". In questo caso, come a suo tempo chiarito con circolare ministeriale del 13 aprile 1939, non occorre un separato titolo di legittimazione, non trattandosi di complesso ricettivo a se stante<sup>45</sup>. La legislazione nazionale del passato (ultimo comma dell'allegato al r.d.18 gennaio 1937, n.975, concernente la classificazione di alberghi, pensioni e locande) prevedeva che ove la dipendenza necessitasse di autonomo titolo di legittimazione, perché non rispondente ai requisiti di cui sopra, la relativa classificazione dovesse essere inferiore a quella della casa madre, a meno che per attrezzature, ubicazione e arredamento non se ne potesse ipotizzare eguaglianza di trattamento.

Se all'albergo è annessa un' autorimessa ad uso dei clienti, come già detto nel paragrafo specifico, occorre rispettare le prescrizioni in materia di prevenzione incendi. Secondo parte della giurisprudenza si rende altresì necessaria l'autorizzazione<sup>46</sup> di polizia di cui un tempo all'art.86 T.U.L.P.S., oggi al d.P.R.480/2001.

Altra attività che tipicamente è annessa ad una struttura ricettiva, soprattutto di un certo livello, è quella di estetista per la pratica di massaggi e simili. La materia, come è noto, è stata oggetto di recentissimo intervento legislativo, stante che l'art.10 della L.40/2007, di conversione di uno degli ormai numerosi decreti "Bersani", ne ha previsto l'assoggettamento a mera D.I.A., da presentare al Comune competente avvalendosi dello sportello unico, ove previsto.

L'avvenuta abolizione del rispetto delle distanze tra esercizi nonché della loro limitazione numerica, fa sì che non assuma particolare rilevanza l'eventuale apertura del centro estetico interno alla struttura ricettiva anche a soggetti che non siano clienti della stessa: ciò che conta è il possesso, che viene ribadito dal legislatore del 2007, dei requisiti professionali e la conformità dei locali ai requisiti urbanistici ed igienico-sanitari. In tale ottica, se la struttura ricettiva inizia la sua attività completa di tali servizi accessori, la valutazione dell'idoneità dei locali dovrà essere effettuata tenendo conto anche di tali aspetti, che diversamente dovranno essere valutati al momento del suo concreto inizio. Il richiamo generico alla dichiarazione di inizio attività rende applicabile *in toto* il meccanismo ad efficacia differita di cui all'art.19 L.241/90 nella sua nuova formulazione. La legge del 2007 abolisce l'obbligo della chiusura settimanale, fermo restando il rispetto delle normative sul riposo settimanale dei lavoratori dipendenti (art.36 Cost.). La mancata abrogazione della legge 4 gennaio 1990, n.1, di disciplina del settore rende ancora

---

<sup>45</sup> Trattasi della circolare del Ministero dell'Interno n.10.13006.

<sup>46</sup> Secondo il D.M.1 febbraio 1986, che contiene le norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di autorimesse e simili, "autorimessa" è l'area coperta destinata al ricovero, alla sosta e alla manovra degli autoveicoli con i servizi annessi. Si parla di "parcheggio" se tale manovra è eseguita dallo stesso conducente, di "rimessa" se eseguita da personale addetto. Anche le roulotte e i caravans possono trovare "alloggio" nelle autorimesse. Non costituisce rimessa l'attività di parcheggio di autoveicoli su terreno privato, all'aperto e incustodito, per cui è illegittima l'ordinanza che dispone la cessazione dell'attività ai sensi dell'art.17-ter T.U.L.P.S.

applicabili le sanzioni ivi previste in caso di attivazione dell'esercizio senza presentare la prescritta D.I.A.

Ovviamente, le Regioni anche in questo campo, trattandosi di materia di loro competenza, possono intervenire disciplinando la stessa in maniera diversa.

Sono infine analogamente assoggettate a mera D.I.A. a efficacia differita, con possibilità di controllo entro 60 giorni, le attività di facchinaggio di cui al D.M. 30 giugno 2003, n.221, dichiarazione da presentare secondo taluni alla Camera di Commercio competente per territorio, secondo altri al Comune. Di regola, il servizio di accompagnamento del cliente in camera portando il bagaglio costituisce una sorta di "ampliamento" delle mansioni dei dipendenti, non l'esercizio di vera e sistematica attività di facchinaggio che necessariamente dovrebbe rientrare nelle disposizioni sopra citate. Va ricordato tuttavia che con l'abrogazione dell'art.121 del T.U.L.P.S., che originariamente ne disciplinava l'attività, quella di facchinaggio iniziata senza D.I.A. non comporta sanzioni specifiche. La materia è disciplinata dal d.P.R. 342/1994, di cui il D.M. 221/2003 costituisce provvedimento attuativo ed è prevista la possibilità di interdire l'attività anche oltre il termine sopra citato di 60 giorni se la persona venga successivamente dichiarata pregiudicata o pericolosa.

Per quanto attiene ad eventuali palestre interne alla struttura ricettiva, ci si può rifare a quanto già detto circa le attività di trattenimento e/o spettacolo. Infatti vale in proposito quanto specificato a livello generale dal Ministero dell'Interno con lettera circolare n.559/C.18748 13500 del 13 novembre 1985, secondo la quale l'esercizio di tali attività rientra sussistendone le condizioni nella disciplina dell'art.68 e 80 del T.U.L.P.S. Quindi, secondo i principi generali già esposti, si potrà prescindere dalla sola autorizzazione di polizia ove le attività ginnico-sportive non assumano carattere di trattenimento e/o comunque siano riservate ai soli clienti della struttura, senza che possa ipotizzarsi attività imprenditoriale aggiuntiva rispetto a quella tipica del pubblico esercizio.

Infine, e pur consapevoli della stesura in certo qual modo "alluvionale" delle presenti note, da ricondurre alla più volte ricordata complessità della materia, si ricordi l'avvenuta abrogazione ad opera della L.340/2000 dell'art.62 del T.U.L.P.S. che prevedeva l'iscrizione in apposito registro dei portieri di abitazioni e di alberghi, salvo rivestissero la qualifica di guardia particolare giurata. Oggi, quindi, per svolgere tale attività, come quella di custode di magazzino, stabilimento di qualsiasi specie, uffici e simili, non è più necessaria alcuna autorizzazione o licenza di polizia.

### **La destinazione d'uso dell'immobile.**

Tra i requisiti che la struttura ricettiva deve avere, va ricordata l'apposita destinazione d'uso.

In passato, a tal proposito esisteva addirittura una rigorosa disciplina di settore, tesa a vincolare l'immobile, per quanto possibile anche nelle vicende civilistiche che lo avessero riguardato, ad un utilizzo conforme sotto il profilo edilizio con tale destinazione. In particolare, la legge 24 luglio 1936, n.1692, prevedeva che per vendere o locare immobili destinati ad uso alberghiero con finalità diverse occorresse addirittura la previa autorizzazione dell'allora Ministero delle stampa e propaganda, poi del Ministero del Turismo, autorizzazione da rilasciare previa valutazione delle esigenze del movimento turistico nazionale. Lo stesso Ministero aveva diritto di

esercitare prelazione a favore dell'Ente o della persona che avesse assunto l'onere di mantenere almeno per 10 anni la destinazione alberghiera. Alle norme erano soggetti gli edifici adibiti ad uso di albergo costruiti, migliorati o ampliati con mutui e contributi dello Stato. Il vincolo di destinazione alberghiera fu prorogato con una serie di leggi statali e, dopo il d.P.R. 6/1972, regionali. La Corte Costituzionale, con propria pronuncia n.4/1981, intervenne a sua volta sulla vicenda con una decisione avente ad oggetto proprio una di tali leggi statali, il D.L.460/1967, dichiarando l'illegittimità della norma che, distinguendo tra immobili adibiti ad albergo prima del 1945 e immobili costruiti o destinati ad uso ricettivo successivamente a tale data, dava luogo ad una illegittima discriminazione. Successivamente, l'art.8 della L.217/1983 stabilì che... "*ai fini della conservazione e della tutela del patrimonio ricettivo, in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse della utilità sociale*", le Regioni potevano sottoporre a vincolo di destinazione tutte le strutture ricettive esclusi gli alloggi destinati all'agriturismo, quelli gestiti da affittacamere e le case e gli appartamenti per vacanze. Il vincolo poteva essere rimosso solo se si provava la non convenienza economico-produttiva della struttura e previa restituzione di eventuali contributi e agevolazioni pubbliche. La legge regionale doveva fissare, infine, anche gli eventuali raccordi con le norme ed i piani urbanistici comunali.

La vicenda si chiude con la legge 135/2001, che, come noto, non fa più alcun cenno al vincolo di destinazione alberghiera, per cui la materia è devoluta interamente alle Regioni e, a cascata, agli Enti locali minori in sede di strumenti di pianificazione urbanistica. Quanto sopra a maggior ragione se si tiene conto del fatto che con l'entrata in vigore della legge 135/2001 è venuto meno l'art.7 del D.L. 97/1995 che aveva previsto, con norma rimasta inattuata, l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento finalizzato ad adeguare alle disposizioni vigenti nei Paesi dell'Unione Europea la disciplina del vincolo di cui al citato art.8 della L.217.

Alcune Regioni hanno dunque legiferato in materia; per altre, occorre aver riguardo agli strumenti urbanistici comunali. Alcune Regioni, nel disciplinare la materia, hanno anche introdotto un regime sanzionatorio pecuniario specifico per i mutamenti di destinazione d'uso non autorizzati, che si aggiunge a quello previsto dalla normativa urbanistico-edilizia<sup>47</sup>.

La disciplina delle modifiche di destinazione d'uso delle strutture ricettive aggiunge complessità ad una tematica - quella, appunto, del regime sanzionatorio degli interventi di modifica di destinazione d'uso e, prima ancora, quella del loro esatto inquadramento - già di per sé talmente complessa da meritare una trattazione autonoma.

Ancora una volta, senza alcuna pretesa di esaustività stante lo specifico *thema tractandum*, si farà breve cenno, per completezza, al recente orientamento giurisprudenziale che, proprio a proposito di una tipologia di struttura ricettiva particolarmente di moda, la R.T.A. (residenza turistico-alberghiera), fissa principi rigorosissimi per valutarne l'avvenuto mutamento di destinazione d'uso.

In particolare, la Cassazione, con sentenza n. 10889 del 21 gennaio 2005 ha ritenuto sussistente addirittura l'ipotesi di reato di lottizzazione abusiva di cui all'art.30 del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380 in relazione ad un complesso immobiliare già edificato per il quale la modifica di destinazione d'uso sia da ricondurre alla stipula di contratti preliminari di

---

<sup>47</sup> In tal senso hanno disposto ad esempio il Veneto, l'Emilia Romagna e la Campania, prevedendo altresì l'obbligo di restituire eventuali contributi.

compravendita aventi ad oggetto unità abitative destinate a residenza privata facenti parte di un complesso originariamente autorizzato per lo svolgimento di attività alberghiera<sup>48</sup>.

### **Gli obblighi previsti dall'art. 109 del T.U.L.P.S.**

Uno degli adempimenti che fanno carico ai gestori di strutture ricettive e' quello di cui all'art.109 del T.U.L.P.S. La norma prevede a carico di tutti, ivi compresi quelli che forniscono alloggio in tende o roulotte, il divieto di dare alloggio a persone prive di carta di identità o di altro documento equipollente<sup>49</sup>. Per ogni persona alloggiata, deve essere compilata una scheda sottoscritta dal cliente. Per i nuclei familiari e per i gruppi guidati, le schede possono essere sottoscritte rispettivamente da uno dei coniugi e dal capogruppo per tutti i componenti del gruppo.

I gestori delle attività ricettive sono anche tenuti ad effettuare la comunicazione all'Autorità locale di Pubblica Sicurezza delle persone alloggiate entro le 24 ore successive al loro arrivo mediante consegna di copia della scheda. In alternativa, la comunicazione può essere fatta negli stessi termini con mezzi informatici, telematici o mediante fax. A questo proposito, il Ministero dell'Interno, con propria circolare 29 luglio 2005, n. 557, ha precisato che... *“l'obbligo appare sussistere anche per coloro che esercitano saltuariamente il servizio di alloggio e prima colazione( c.d. bed and breakfast) in virtù dell'espresso riferimento recato nella disposizione surriportata agli esercizi non convenzionali”*<sup>50</sup>. Ha precisato altresì il carattere alternativo dell'obbligo di cui all'art. 109 del T.U.L.P.S., rispetto agli altri previsti dall'art.12 del D.L. 59/1978 e 7 del d.Lgs. 286/1998<sup>51</sup>. Da notare come il Ministero, proprio affrontando la tematica dell'art.109 del T.U.L.P.S. con la circolare *de qua*, peraltro già citata all'inizio delle presenti note, demandi espressamente alle Regioni la scelta di inquadramento delle attività ricettive nel novero di quelle assoggettate ad autorizzazioni di polizia o meno: solo se la scelta e' stata positiva, troverà applicazione l'art. 16 del T.U.L.P.S., norma speciale che legittima l'accesso a scopo di controllo in luoghi altrimenti assimilabili a quelli di privata dimora e come tali interdetti al riguardo in forza dei principi generali richiamati nell' art.13 della L. 689/81<sup>52</sup>.

La consegna delle schede, dunque, deve avvenire personalmente o tramite proprio dipendente, alla Questura o al Commissariato di P.S. più vicino. In mancanza, al Comune del luogo, che in genere destina a tale adempimento la Polizia Municipale. Secondo la giurisprudenza, la compilazione della scheda deve avvenire prima di concedere l'alloggio, cioè all'atto stesso in

---

<sup>48</sup> Nello stesso senso, cfr. anche Cass., sez.III, n.20661 del 4 maggio 2004.

<sup>49</sup> In base al d.P.R.445/2000, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, si tratta di passaporto, patente di guida, patente nautica, libretto di pensione, patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici, porto d'armi, tessere di riconoscimento purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un' amministrazione dello Stato.

<sup>50</sup> La circolare prosegue ricordando come anche le leggi regionali che disciplinano le attività ricettive, o altre consimili, non manchino di sottolineare l'applicabilità delle norme di pubblica sicurezza, *“...chiarendo ai destinatari il concorso delle diverse fonti legislative in materia”*. In pratica, ancorché per così dire *incidenter tantum*, il Ministero ribadisce quanto da noi chiarito a premessa nel testo, ovvero la duplice valenza, anche di polizia, delle autorizzazioni *de quibus*, ancorché affermata quasi come un'eventualità rimessa alla scelta discrezionale del legislatore regionale.

<sup>51</sup>La normativa di settore, un tempo diversificata per italiani (legge 191/1978) e stranieri d.lgs 286/1998 risulta oggi unificata, dopo le modifiche a tale ultimo testo di legge apportate dalla L.28 maggio 2007, n.68.

<sup>52</sup> *“ Nel caso negativo, e, comunque, quando risulti impossibile distinguere fra luoghi riservati al privato domicilio e luoghi di esercizio dell'attività autorizzata, ovvero fra attività ricettiva ed altra fattispecie di alloggio, si procederà sulla scorta della documentazione e delle informazioni acquisite, interessando all'occorrenza, l'Autorità competente a conoscere il fatto e ad irrogare la sanzione...”*

cui la persona presenta il documento, altrimenti lo scopo della disposizione risulterebbe frustrato. Le disposizioni concernenti le modalità della comunicazione di cui sopra sono state chiarite con D.M. 11 dicembre 2000, che ha distinto in tre norme le modalità di comunicazione, prevedendo quella giornaliera (art.1), quella mediante consegna di un elenco delle schede, anche elaborato per mezzo di sistemi automatizzati tipo tabulato (art.2), quella infine attuata con mezzi informatici (art.3). Quando la comunicazione perviene al Comune, e per esso alla Polizia Municipale, il dipendente addetto all'ufficio ricevente deve vistare l'elenco o il tabulato ed apporre sullo stesso il timbro dell'ufficio e la data<sup>53</sup>.

In assenza di diverse indicazioni, la violazione delle disposizioni di cui all'art.109, in quanto priva di riscontro sanzionatorio specifico, è riconducibile all'ipotesi di reato residuale di cui all'art.17 del Testo Unico, per cui occorre procedere con i normali adempimenti di polizia giudiziaria.

### **Brevi cenni alle recenti modifiche della disciplina dell'agriturismo.**

La materia dell'agriturismo è stata recentemente oggetto di novella legislativa che ha sostituito la previgente L.730/1985.

Trattasi della legge 20 febbraio 2006, n.96, che, peraltro, intervenendo a nuovo assetto costituzionale ben delineato, ha comportato non pochi dubbi di legittimità.

Premessa per ben comprendere la materia stessa è il suo inquadramento tra quella inerente le strutture ricettive, ancorché connotate dall'elemento di specialità costituito dalla tipologia del fabbricato utilizzato allo scopo<sup>54</sup>. La disciplina analiticamente contenuta nella L.730/1985, peraltro, non viene stravolta dal testo di legge del 2006, tanto che occorre procedere ad una lettura molto attenta di quest'ultimo, per evidenziare le differenze rispetto al passato<sup>55</sup>.

Ai sensi dell'art.2 di tale legge costituisce attività agrituristica :

- dare ospitalità in alloggi o spazi aperti destinati alla sosta dei campeggiatori;
- somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente, ma non esclusivamente, da prodotti propri e di aziende agricole della zona, con preferenza per quelli tipici e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC e DOCG o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali ;
- organizzare degustazioni (in passato non previste, ma di fatto non escluse), ivi inclusa la mescita dei vini, ai sensi della L.268/1999 inerente, appunto, le “strade del vino”<sup>56</sup>;
- organizzare attività ricreative, culturali, didattiche, sportive, escursionistiche e di ippoturismo, anche all'esterno di beni fondiari dell'impresa.

---

<sup>53</sup> A seguito dell'entrata in vigore del D.M. del 2000 citato nel testo, a differenza che in passato, i casi di coinvolgimento delle polizie locali in tali adempimenti dovrebbero essere limitati a quelli di ottemperanza all'obbligo di cui all'art.109 T.U.L.P.S. tramite elenchi perché sia la consegna personale, che quella informatica, ha quale destinataria la Questura. In più, anche in caso di consegna degli elenchi, se nel Comune c'è un reparto minore dell'Arma dei Carabinieri, la consegna deve avvenire a quest'ultimo.

<sup>54</sup> Già la L.217/1983 parlava di... “*fabbricati rurali nei quali viene dato alloggio a turisti da imprenditori agricoli*”.

<sup>55</sup> Un primo approfondimento della L.96/2006 si ritrova in E.Fiore, L'attività di agriturismo (L.96/2006) e le nuove forme di ospitalità -Disciplina di riferimento, attività ispettiva e aspetti sanzionatori, in Atti del convegno di Riccione, Maggioli ed., 2006

<sup>56</sup> Le “strade del vino” sono percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali si trovano, tra gli altri, vigneti e cantine di aziende agricole singole o associate al pubblico. Le attività di ricezione e di ospitalità svolte da aziende agricole nell'ambito delle “strade del vino”, possono essere ricondotte ad attività agrituristiche.

Sono considerati di propria produzione le bevande e i cibi prodotti e lavorati nell'azienda agricola nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne. Non costituisce più carattere peculiare dell'agriturismo la stagionalità dell'accoglienza, stante che l'attività può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al Comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo.

Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura stabilita dalle Regioni, va presentata la dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite ai periodi di alta e di bassa stagione che ci si impegna a praticare per l'anno seguente. La caratteristica peculiare dell'attività agrituristica resta la sua "connessione e complementarietà" rispetto alle attività agricole prevalenti. In particolare, l'attività agricola si considera comunque prevalente quando la ricezione e la somministrazione interessano un numero non superiore a 10 ospiti.

Altri criteri dovranno essere individuati dalle regioni.

Risolvendo un'annosa questione del passato, all'art.3 si specifica che i locali dell'azienda agricola possono essere destinati all'attività agrituristica, senza, cioè, che sia richiesta una specifica destinazione d'uso dell'immobile. Anche gli edifici o parti di essi già esistente sul fondo possono essere utilizzati allo scopo.

I requisiti igienico-sanitari devono essere stabiliti dalle Regioni, tenendo conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici specie per quanto attiene l'altezza e il volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti.

La produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e bevande sono soggetti alle disposizioni di settore, a partire dalla L.283/1962, come per tutte le altre strutture ricettive.

Nel caso di somministrazione di pasti fino a 10, può essere autorizzato l'uso della cucina domestica, così come nel limite dei 10 posti letto per l'idoneità del locale è sufficiente l'abitabilità.

La conformità alle norme vigenti in materia di barriere architettoniche è assicurata con opere provvisoriale.

I requisiti soggettivi per l'esercizio dell'attività sono di due tipi, morali e professionali. I primi sono indicati per così dire in negativo, e pertanto si diversificano da quelli previsti in via generale per i pubblici esercizi dal T.U.L.P.S.

E' ostativo allo svolgimento dell'attività:

- aver riportato nell'ultimo triennio condanna con sentenza passata in giudicato per uno dei delitti previsti dagli artt. 442, 444, 513, 515 e 517 C.p. o per uno dei delitti in materia di igiene e di sanità o di frode nella preparazione degli alimenti previsti da leggi speciali;
- essere sottoposti a misure di prevenzione ai sensi della L.1422/1956 e successive modifiche o esser stati dichiarati delinquenti abituali.

Tutto quanto sopra, purchè, come di consueto, non sia intervenuta riabilitazione "esplicita" (non è sufficiente, cioè, il mero decorso di un certo lasso di tempo dal passaggio in giudicato della condanna come previsto, ad esempio, dal d.lgs.114/1998)<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> La riabilitazione, annoverata nel codice penale tra le cause di estinzione della pena, ne elimina anche le pene accessorie e gli ulteriori effetti. Deve essere concessa dal Tribunale di sorveglianza ove, oltre alla decorrenza del tempo, si assumano altri requisiti, quali le "prove effettive e costanti di buona condotta", la mancata sottoposizione a misure di sicurezza e l'avvenuta ottemperanza alle obbligazioni civili derivanti dal reato.



Il requisito professionale consiste nel possesso di un certificato di abilitazione le cui modalità di rilascio sono rimesse alla disciplina regionale.

La vendita dei propri prodotti anche trasformati per espresso disposto dell'art.10 della legge 96 è assoggettata alle disposizioni della L.59/1963 e successive modifiche, nonché all'art.4 del d.lgs.228/2001<sup>58</sup>.

Quindi, allo scopo, se si tratta di produttore agricolo non iscritto nel registro delle imprese ai sensi dell'art. 3 della L.59/1963, sarà necessario inoltrare apposita domanda al Sindaco del Comune ove si intende effettuare la vendita; negli altri casi, sarà sufficiente una comunicazione ad efficacia differita di 30 giorni al comune dove ha sede l'azienda di produzione per il commercio in forma itinerante, a quello sede di posteggio, per il commercio su area appositamente concessionata ( art. 28 d.lgs.114/1998, o altra disposizione di legge regionale, se prevista), al comune ove si intende esercitare la vendita per il commercio su area privata<sup>59</sup>. Fatte salve eventuali disposizioni di legge più favorevoli, l'imprenditore ittico è equiparato al gestore di agriturismo.<sup>60</sup>

Il titolare dell'attività è tenuto a comunicare al comune qualsiasi variazione delle attività precedentemente autorizzate, confermando sotto la propria responsabilità la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge (art.6, commi 1 e 2 della L.96).

La legge del 2006 non dice nulla in ordine al regime sanzionatorio, per cui occorre riferirsi interamente alle disposizioni di legge regionale.

In passato, viceversa, era stato introdotto un art.8-bis all'interno della legge 730, proprio per confermare la speciale competenza sanzionatoria dell'UPICA. La Corte Costituzionale, a seguito di ricorso per conflitto di attribuzioni, con sentenza n.115 del 1995 ebbe a dichiarare l'illegittimità della disposizione nella parte in cui non prevedeva la competenza dell'ufficio regionale competente, anziché, appunto, quella dell'UPICA.

L'art.8-bis rinviava per la determinazione dell'entità della sanzione, agli artt. 17-bis e 221-bis del T.U.L.P.S. a seconda che si trattasse di attività svolta in carenza di titolo o in violazione delle prescrizioni.

Oggi la tematica sanzionatoria degli agriturismo in nulla si diversifica da quella più generale affrontata per tutte le rimanenti strutture ricettive.

### **L'attività di affittacamere.**

Un ultimo accenno, solo per la difficoltà che spesso ne caratterizza l'esatto inquadramento, a quel particolare tipo di attività ricettiva costituita dall'esercizio dell'attività di affittacamere.

---

<sup>58</sup> Il richiamo alla legge del 1959 depone a favore della tesi di chi ha sempre ritenuto la stessa non abrogata dalla successiva normativa di settore. Infatti, il d.lgs.228 si riferisce esclusivamente, come noto, agli imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese di cui all'art.8 della legge 580/1993.

<sup>59</sup> L'iscrizione nel registro delle imprese non costituisce un obbligo, ma una facoltà per i produttori agricoli, dovendo avere riguardo al volume di affari annuo ( non superiore a € 2.583,28).

<sup>60</sup> La definizione di imprenditore ittico è contenuta nell'art. 2 del d.lgs.226 del 18 maggio 2001. Altra cosa ancora è l'attività di pesca-turismo di cui al D.M. 13 aprile 1999, n.293 (la precedente legge 41 del 1982 che disciplinava la materia è stata abrogata dal d.lgs. 226/2001), ovvero l'attività posta in essere dall'armatore, singolo, impresa o cooperativa, di nave da pesca costiera ( entro le 6 miglia dalla costa) o ravvicinata ( entro le 20 miglia dalla costa) che imbarca sulla propria unità persone diverse dall'equipaggio per lo svolgimento di attività turistico-ricreative, tra le quali rientra anche l'alloggio in orario notturno. L'attività di pesca-turismo è assoggettata ad autorizzazione del Capo del compartimento marittimo del luogo di iscrizione della nave.

Essa si diversifica dalla mera locazione per la presenza di imprescindibili prestazioni accessorie di servizi personali, come ben precisato dalla costante giurisprudenza dei TAR<sup>61</sup>.

Un tempo alla relativa attività era consacrata una disposizione specifica del Testo Unico, ovvero l'art. 108, che prevedeva espressamente una dichiarazione preventiva all'autorità locale di pubblica sicurezza, di fatto sostitutiva della licenza di cui all'art.86, proprio per distinguere la relativa attività da quella di un vero e proprio pubblico esercizio.

In base alla L.217/1983 la disciplina degli affittacamere veniva correlata al numero massimo (6, in precedenza 4) di camere, appunto, ubicate in non più di due appartamenti ammobiliati in uno stesso stabile. Dopo l'abrogazione dell'art.108 del T.U.L.P.S. ad opera del d.P.R.311/2001, la disciplina dell'attività è demandata, come le altre, all'apposito regime regionale che può prevedere, in luogo del titolo di autorizzazione prescritto per le altre strutture ricettive, una sorta di presa d'atto, reiterando la diversificazione di regime del passato.

## **Conclusioni.**

Come si ritiene di aver ben evidenziato, la tematica delle strutture ricettive presenta una complessità per così dire stratificata che ne impone una trattazione per cenni, se non ci si vuole addentrare in singole monografie su argomenti specifici. Con le problematiche più attuali in materia di polizia amministrativa, ha in comune le questioni del relativo inquadramento; con le problematiche inerenti vari ambiti di legislazione speciale, si interfaccia necessariamente per le variegate attività che all'interno di un albergo o simile possono trovare realizzazione. Ci si trova di fronte, cioè, ad un contenitore ampio nel quale insieme con l'ospitalità si può offrire cibo, divertimento, sport, relax, etc. In quest'ottica, se da un lato ne risulta agevole e comprensibile l'inquadramento nel novero delle imprese turistiche *lato sensu* intese, dall'altro ne diventa difficile il controllo se non avendo a mente una prospettiva giuridica ampia da operatore specialistico di polizia locale.

Con le presenti note e senza alcuna pretesa di esaustività, si è dunque semplicemente tentato di fornire singoli spunti di approfondimento tematico all'interprete: resta affidata alla sua capacità coglierne i sicuri sviluppi per un'attività di controllo di innegabile complessità, conforme alla consueta professionalità che sempre più deve connotare gli interventi della polizia locale.

---

<sup>61</sup> Si veda per tutti TAR Toscana, 17 aprile 2006, n.206, in I Tar, 1996, I, p.2565.