



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Servizio sostegno e promozione
comparti commercio e terziario

serv.commercio.terz@regione.fvg.it
tel 040 377 2405
fax 040 377 2446
I - 34132 Trieste, via Trento 2

protocollo n. **12807/PROD.COMM**
riferimento: **prot. 7872/ del 03/04/2008**
allegato
Trieste, **14 maggio 2008**

All'Associazione Intercomunale del Bacino del

e, p.c.

Alla Direzione Centrale

oggetto: **legge regionale 29/2005 – legge regionale 2/2002. Attività commerciali e strutture ricettive – Certificato di Prevenzione Incendi**

Con la nota sopra emarginata, trasmessa dall'Associazione Intercomunale in indirizzo, è stato richiesto quali possano essere le conseguenze sui titoli amministrativi concernenti le attività commerciali e le strutture ricettive, nell'ipotesi di carenza del certificato di prevenzione incendi (CPI), di cui al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (*Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229*).

L'articolo 16, comma 5, del citato decreto nazionale prescrive che <<qualora l'esito del procedimento (di competenza del Comando provinciale dei vigili del fuoco) rilevi la mancanza dei requisiti previsti dalle norme tecniche di prevenzione incendi, il Comando provinciale non provvede al rilascio del certificato, dandone comunicazione all'interessato, al **sindaco**, al prefetto e alle altre autorità competenti **ai fini dei provvedimenti da adottare nei rispettivi ambiti** (...)>>, sancendosi in tal modo che la mancanza del certificato in argomento non produce conseguenze automatiche ex sese, ma presuppone l'adozione di ulteriori atti.

Preliminarmente, si puntualizza che le attività per le quali è obbligatorio il CPI sono tassativamente elencate nell'allegato al decreto del MinInterno dd. 16 febbraio 1982 (di aggiornamento del precedente decreto interministeriale dd. 27 settembre 1965, n. 1973), in seguito modificato dai decreti dd. 27 marzo 1985 e 30 ottobre 1986; per la parte che qui rileva, sono assoggettate a tale certificato, oltre alle rivendite di particolari prodotti infiammabili (gas e liquidi combustibili, lubrificanti, vernici, lacche, alcolici concentrati, sostanze esplodenti, ecc.), le seguenti categorie di esercizi (nn. 83, 84 e 87 del decreto):
1.locali di spettacolo e di trattenimento in genere con capienza superiore a 100 posti;
2.alberghi, pensioni, motel, dormitori e simili con oltre 25 posti letto; **3.**locali adibiti ad

esposizione e/o vendita all'ingrosso o al dettaglio con superficie lorda superiore a 400 mq comprensiva dei servizi e depositi.

Gli esercizi di somministrazione, quali bar e ristoranti, non sono ricompresi nell'elenco in menzione, pur tuttavia i medesimi vanno assoggettati al CPI, nel caso in cui le loro specifiche caratteristiche strutturali lo richiedano: secondo il TAR dell'Emilia Romagna, sentenza n. 140 dd. 30 marzo 1995, gli esercizi di somministrazione (nel caso di specie si trattava di una birreria paninoteca) sono assimilabili ai locali di spettacolo e trattenimento in genere e, come tali assoggettati alla vigilanza obbligatoria antincendio, ove abbiano una capienza complessiva superiore a 100 posti; ancora più incisiva risulta la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 1247 dd. 18 ottobre 1996, secondo la quale è legittima l'emanazione, da parte del sindaco, acquisiti gli accertamenti compiuti dai vigili del fuoco, di **un'ordinanza contingibile e urgente per sospendere** l'attività di un circolo ricreativo privato con capienza inferiore a cento posti, perché privo di autorizzazione per la prevenzione degli incendi, in quanto, seppur tale tipo d'attività non sia soggetta ad un obbligo in tal senso, ben può il comune vietarne lo svolgimento per l'urgente necessità di provvedere alla **tutela della pubblica incolumità**, in relazione alle caratteristiche del locale (ubicazione, difficoltà di rapida uscita, possibilità di incendi, ecc.).

Sempre il Consiglio di Stato, sez. V, nella più recente sentenza n. 5890 dd. 31 ottobre 2000, ha puntualizzato che mentre la prevenzione incendi costituisce un servizio di interesse pubblico per il conseguimento, tra l'altro, dell'obiettivo di sicurezza della vita umana il quale, per la sua ampiezza e generalità, implica necessariamente una vigilanza riguardante qualunque attività umana in ipotesi idonea a generare rischio di incendi, la tassatività dell'elenco contenuto nel Decreto Ministeriale 16 febbraio 1982, concerne soltanto il rilascio preventivo del certificato di prevenzione incendi; di conseguenza, è stata dichiarata **legittima l'ordinanza con la quale un Comune ha disposto la revoca immediata dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande** di un locale seminterrato di una birreria paninoteca, in conformità ad un parere espresso dal locale Comando Vigili del Fuoco, con il quale si era ritenuta l'uscita dal piano interrato attraverso le zone condominiali priva dei requisiti di "uscita di sicurezza"; nel caso di specie, infatti, il ricorrente si è basato sull'erroneo presupposto che il provvedimento stesso costituisca applicazione della Legge 287/1991, mentre la competente Amministrazione pubblica si è mossa a **salvaguardia della pubblica incolumità e sicurezza**, ossia in base alla necessità di porre rimedio immediato ad una situazione permanente di fondato timore di pericolo per l'incolumità pubblica, e cioè nell'esercizio dei poteri di ordinanza contingibile e urgente (la contestata revoca è stata disposta con effetto immediato), già previsti dall'articolo 38 della L. 142/1990, ora articolo 54 del TUEL, di cui al decreto legislativo 267/2000.

Le sentenze (di sospensione e revoca) sopra riportate rappresentano la concreta applicazione di quanto sancito dal già citato articolo 54 del TUEL, in materia di pubblica incolumità (comma 2), ulteriormente specificandosi che, alla luce del parere del Consiglio di Stato dd. 12 gennaio 1979, il servizio di prevenzione ed estinzione degli incendi rientra nell'ambito della cosiddetta attività di pubblica sicurezza (cfr. anche comma 2 dell'articolo 54), discendendo da ciò il principio in forza del quale tutte le volte che la normativa speciale sugli incendi non copra per intero l'area dei possibili accadimenti, debesi allora far capo, allo scopo di colmare la lacuna, alle "norme generali" in tema di polizia amministrativa e di sicurezza.

Queste "norme generali" altro non sono che le disposizioni contenute nel TULPS e nel relativo regolamento d'esecuzione, di cui rispettivamente ai RR. DD. n. 773/1931 e n. 635/1940; ai fini della problematica in argomento, rilevano soprattutto, in combinato disposto, gli **articoli 10** (le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata) e **11, comma 3, periodo finale** (le autorizzazioni di polizia possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego dell'autorizzazione) del citato testo unico. L'ipotesi di abuso di cui all'articolo 10 si riferisce a tutte le fattispecie che concretizzano un'utilizzazione non conforme alla disciplina amministrativa dell'autorizzazione e dell'attività autorizzata (TAR Puglia, Bari, sez. II, sentenza n. 5707 dd. 21 dicembre 2001) e consistono non solo nell'uso del titolo per scopi diversi da quelli per i quali il medesimo viene rilasciato, ma anche nel dispregio delle prescrizioni e delle regole procedurali che il soggetto interessato è obbligato a rispettare (Consiglio Stato, sez. IV, sentenza n. 674 dd. 07 luglio 1992); per tale motivo, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto meritevole di sanzione ex articolo 10 TULPS (sospensione – revoca) l'assenza del CPI relativamente ad una struttura alberghiera, per quanto, alla luce della disposizione di cui al successivo articolo 11 citato, non v'è dubbio che la discrezionalità di cui gode la Pubblica Amministrazione debba essere esercitata nel rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità, i quali impongono la necessaria presenza di una adeguata istruttoria e motivazione del provvedimento, oltre che di elementi probatori in grado di supportare la decisione negativa della Amministrazione medesima, anche per consentire il sindacato giurisdizionale di legittimità in ordine alle ragioni poste a fondamento del provvedimento sfavorevole (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 183 dd. 27 febbraio 1996; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, sentenza n. 2702 dd. 30 settembre 2002); è palese che tali concetti sono ripetibili in riferimento alle **attività di spettacolo e di trattenimento**, di cui al n. 83 del decreto ministeriale dd. 16 febbraio 1982.

Riprendendo a questo punto il discorso specificatamente con riferimento agli **esercizi di somministrazione**, innanzi tutto si ribadisce quanto sopra già sostenuto, alla luce della giurisprudenza richiamata; inoltre, si precisa che l'emanazione delle leggi di settore (legge 287/1991, legge regionale 29/2005) non ha comportato lo sganciamento della materia "somministrazione al pubblico di alimenti e bevande" dall'ambito della pubblica sicurezza, sicché le relative norme, in particolare l'art. 10, sono ancora applicabili alla stessa (TAR Lombardia, MI, sez. III, sentenza n. 7861 dd. 6 dicembre 2001, e sez. IV, sentenza 5488 dd. 8 ottobre 2004): un tanto è ora espressamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 152 del regolamento TULPS, di cui al DPR 311/2001, ai sensi del quale <<per le attività ricomprese fra quelle indicate dall'articolo 86 della legge (tra queste sono incluse anche le attività alberghiere) o dall'articolo 158 del presente regolamento, disciplinate da altre disposizioni di legge statale o regionale, la licenza e ogni altro titolo autorizzatorio, comunque denominato, previsti da queste ultime disposizioni, svolge anche, previa verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge (TULPS), la funzione di autorizzazione ai fini del predetto articolo 86, con l'osservanza delle disposizioni del titolo I, capi III e IV (...)>> (per quanto concerne l'ordinamento regionale, cfr. TAR FVG, sentenza n. 816 dd. 29 novembre 2006, dove si legge che <<è comunque indubbio che la normativa del TULPS richiamata nell'atto comunale (...) sia tuttora vigente ed operante anche nella Regione FVG (...)>>).

Ad ogni buon conto, la legge regionale 29/2005 prescrive, all'articolo 83, comma 4, lettera c), la specifica sanzione della revoca del titolo autorizzativo, attinente l'esercizio di somministrazione, nel caso in cui <<vengano meno le condizioni (cfr. articolo 70, comma 5,

della legge) concernenti la loro conformità alle norme urbanistiche, sanitarie, di **prevenzione incendi e di sicurezza**. Al fine di consentire all'esercente di provvedere al ripristino dei requisiti mancanti, la revoca è preceduta da un provvedimento di **sospensione dell'attività per una durata non inferiore a tre giorni e non superiore a novanta giorni, salvo proroga in caso di comprovata necessità**>>; la proroga, però, non è concessa <<in caso di mancata presentazione delle richieste concernenti le autorizzazioni e abilitazioni igienico – sanitarie e le concessioni, autorizzazioni o abilitazioni edilizie, ovvero in caso di colpevole ritardo nell'avvio o nella conclusione delle opere di sistemazione edilizia dei locali>> e, comunque, non potrà farsi luogo né a proroga, né a sospensione, nelle ipotesi di pericolo immediato ed irrimediabile (cfr., sopra, Consiglio di Stato, sentenza n. 5890/2000).

Sempre la legge regionale 29/2005, con riferimento questa volta agli esercizi di vendita al dettaglio, all'articolo 14 sancisce che <<L'autorizzazione commerciale può essere rilasciata a chi sia in possesso di idoneo titolo abilitativo edilizio con esclusivo riferimento ai locali indicati per l'esercizio dell'attività. L'esercizio è attivabile subordinatamente all'osservanza delle norme in materia urbanistica ed edilizia, igienico – sanitarie e relative alla **prevenzione di incendi e infortuni**>>, mancando, però, una norma sanzionatoria diretta in caso di violazione del precetto di cui al riportato articolo 14, come invece avviene nella fattispecie della somministrazione (violazione dell'articolo 70, comma 5, sanzionato con l'articolo 83, commi 4 e 5, della legge); sul punto è intervenuto il Ministero dello Sviluppo Economico, con la risoluzione n. 7816 dd. 7 agosto 2007, dove si legge che, l'assenza di uno dei requisiti di condizione per l'esercizio dell'attività (requisiti edilizi, igienico – sanitari e di **prevenzione incendi**), comporta <<un'ipotesi di decadenza del titolo autorizzativo (cosiddetta revoca – rimozione). Peraltro la misura sanzionatoria ben può essere preceduta da un provvedimento di sospensione del titolo (con ordine di chiusura temporanea dell'esercizio di vendita) per consentire all'interessato - in applicazione del generale principio di leale collaborazione e di proporzionalità - di ottenere, se ve ne sono i presupposti fattuali, l'agibilità dei locali (il che vale pure con riferimento al CPI) ove si svolge l'attività commerciale>>; in mancanza di una prescrizione esplicita sul punto, il Ministero, in buona sostanza, si è riallacciato ai principi generali (sospensione – revoca), già sanciti a livello di giurisprudenza amministrativa (cfr., sopra, Consiglio di Stato, sentenze nn. 1247/1996 e 5890/2000).

Distinti saluti.

IL DIRETTORE CENTRALE
dott.ssa Antonella MANCA

Responsabile del procedimento: dott.ssa Sabrina Miotto
telefono: 040 3772405
e.mail: sabrina.miotto@regione.fvg.it

Responsabile dell'istruttoria: Bracale Riccardo
telefono: 040 3772448
e.mail: riccardo.bracale@regione.fvg.it