



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

OGGETTO: Pubblici spettacoli - Articoli 68, 69 e 80 del TULPS ed applicabilità dell'istituto della SCIA

ALLA QUESTURA DI
(Rif. nota s.n. del 4.2.2015)

UDINE

e. p.c.:

ALLA REGIONE AUTONOMA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA
- Direzione Centrale Attività Produttive, Commercio, Cooperazione, Risorse
Agricole e Forestali

TRIESTE

posta certificata: economia@certregione.fvg.it

AL DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE
- Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica
Area Prevenzione Incendi

ROMA

ALLA PREFETTURA-UTG DI

UDINE

Si fa riferimento alla nota sopra richiamata, con la quale codesta Questura rappresenta che, nel corso dell'attività di controllo esperita nel territorio della provincia, sono emerse divergenze sull'interpretazione della normativa vigente in materia di pubblici spettacoli tra gli orientamenti che riflettono le indicazioni ministeriali e quelli dei Comuni che, invece, recepirebbero le differenti indicazioni proposte dalla competente Direzione Regionale del Friuli Venezia Giulia.

In particolare, vengono rappresentate riserve sulle linee interpretative sostenute dalla Regione in merito:

- a. alla tesi per cui la relazione tecnica di cui al comma 2 dell'art. 141 Reg. TULPS, nel caso di locali o impianti con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone, sostituirebbe sia le verifiche e gli accertamenti tecnici che competono alle commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, ai sensi delle lettere b), c) e d) del primo comma dello stesso articolo, sia il parere previsto dalla lettera a) dello stesso comma sui progetti di nuovi teatri o di altri locali di pubblico spettacolo;
- b. alla tesi per cui sarebbero da ritenere sottoposti a SCIA, atteso il carattere generale di tale istituto, non solo gli 'eventi' fino ad un massimo di 200 partecipanti che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio (ai quali fanno espresso riferimento gli artt. 68 e 69 del TULPS come recentemente modificati



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

dall'art. 7, c. 8-bis, del D.L. 8.8.2013, n. 91), ma tutti i procedimenti di rilascio della licenza prevista da detti articoli, indipendentemente dalla capienza del locale o dell'impianto nel quale lo spettacolo o l'intrattenimento sono previsti.

A tale ultimo riguardo, ulteriori perplessità sono state rappresentate con riferimento all'affermazione regionale per cui la previsione legislativa di una SCIA in luogo della licenza cui si è appena fatto cenno, con riguardo agli eventi che si svolgono *'entro le 24 ore del giorno di inizio'*, rappresenterebbe *'una discriminante temporale in contrasto con i principi generali di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990, articolo che contempla la SCIA quale istituto generale di semplificazione dei procedimenti amministrativi'* di derivazione comunitaria. Di conseguenza, gli artt. 68 e 69 dovrebbero essere disapplicati nella parte in cui, in violazione del diritto comunitario, subordinerebbero in via generale l'organizzazione di spettacoli pubblici al regime di licenza di polizia e solo in determinati casi alla SCIA.

A comprova di quanto riferito, sono state trasmesse copia di una nota in data 10 giugno 2014 (prot. n. 0047612/P - Class. 4-8), della Direzione Regionale in indirizzo per conoscenza ed una scheda tecnica tratta dal portale regionale SUAP relativa alla *'Agibilità per teatri e luoghi di pubblico spettacolo con capienza inferiore o uguale a 200 persone - procedura semplificata'*.

Tutto ciò premesso, quest'Ufficio ritiene di condividere pienamente, in relazione ad entrambi i punti, le riserve di codesta Questura sulla ricostruzione interpretativa appena riassunta, che presuppone una lettura radicale e non pienamente ancorata né al tenore testuale delle disposizioni vigenti né ai principi generali pure richiamati dalla Direzione Regionale. Peraltro, la lettura proposta risulta a quest'Ufficio del tutto minoritaria nel panorama interpretativo nazionale degli enti aventi competenze nel settore, né si rinvencono disposizioni dello Statuto speciale della Regione Friuli V.G. sulle quali gli stessi orientamenti interpretativi potrebbero specificatamente fondarsi.

Oltre al profilo della stretta plausibilità giuridica delle interpretazioni riferite, le riserve attengono anche e soprattutto al piano sostanziale della loro idoneità ad assicurare livelli adeguati di sicurezza, intesa come *safety*, dei pubblici spettacoli in generale.

Con riguardo alla tesi riassunta **sub a.**, l'orientamento regionale non pare persuasivo, innanzitutto, a mente del dato testuale della disposizione di cui all'art. 141, c. 2 del Reg. TULPS, che prevede la sostituzione, con una relazione tecnica redatta da un professionista iscritto all'albo, solo delle *'verifiche'* e degli *'accertamenti'* di cui al primo comma, usando, cioè, non casualmente, i medesimi termini che contraddistinguono i compiti affidati alle commissioni di vigilanza dalle lettere b), c) e d) di quel comma, ma non anche il parere, i controlli e le stesse *'cautele ritenute necessarie sia nell'interesse dell'igiene che della prevenzione degli infortuni'*, rispettivamente previsti alle lettere a), b) ed e), che non possono considerarsi né *'verifiche'* né *'accertamenti'*.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

D'altra parte, detta relazione tecnica deve soltanto attestare, come recita lo stesso comma 2 citato, *'la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'Interno'*, ossia, in pratica la rispondenza alla Regola tecnica di prevenzione incendi per i locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo posta dal D.M. 19.8.1996 e, pertanto, essa non può *'coprire'* le valutazioni di sicurezza di diversa natura che competono alle predette commissioni di vigilanza, ovviamente calibrate in relazione allo specifico impianto o spazio oggetto volta a volta del controllo, sicchè lo stesso parere in alcuni casi potrà effettivamente limitarsi ad un riscontro di conformità del progetto a specifiche ed espresse regole tecniche, mentre in altri dovrà prendere in considerazione anche circostanze oggettive non strettamente codificate ma comunque influenti sulla *safety* del luogo o della struttura oggetto dell'esame.

Non può infatti dimenticarsi che alle Commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo compete il cennato potere, che la ricostruzione regionale cancellerebbe, di disporre eventuali prescrizioni e cautele a tutela della pubblica incolumità, in relazione allo specifico allestimento, alla sua collocazione, alle sue interrelazioni con altri spazi o strutture nonché all'afflusso prevedibile di pubblico.

Né infine può fondatamente negarsi la necessità di un parere tecnico complessivo delle predette commissioni, da rendere ovviamente sulla scorta dell'apposita relazione prodotta dagli organizzatori quando ammessa, che ne valuti e attesti, se non altro, la pertinenza, la congruità, la completezza e l'idoneità rispetto allo specifico evento in programma, ai fini di ogni eventuale successiva determinazione rimessa alle competenze dell'Ente locale.

Quanto alla tesi regionale riassunta **sub b.**, essa condurrebbe alla conclusione per cui l'organizzazione di pubblici spettacoli, quale che siano i luoghi di svolgimento, gli allestimenti posti in atto e la partecipazione di pubblico prevista, non richiederebbe più alcuna delle licenze prescritte dal TULPS né la preventiva soggezione ai controlli delle commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, essendo dette licenze da considerarsi ormai soppresse, poiché l'evento potrebbe in ogni caso essere avviato contemporaneamente alla presentazione di una SCIA presso il Comune interessato, che poi potrebbe/dovrebbe svolgere successivamente i controlli di competenza.

Al riguardo si osserva che, anche a ritenere non decisiva la espressa esclusione, dal campo di applicazione dell'art. 19 citato, degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla pubblica sicurezza, la tesi non appare convincente in ragione della natura giuridica degli atti demandati alle CVLPS e delle licenze cui sono propedeutici, contraddistinte da una evidente discrezionalità tecnica, come si è appena rilevato.

Infatti, la SCIA, proprio in virtù dell'art. 19 della L. n. 241/1990, ripetutamente citato dalla Direzione Regionale, sostituisce *"ogni atto di autorizzazione, licenza, ..."*, con chiaro riferimento ad un titolo, comunque denominato, di natura autorizzatoria e quindi non



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

può escludere i pareri preventivi delle CVLPS che non hanno, appunto, tale natura, inserendosi nel complesso procedimento finalizzato al rilascio della licenza di agibilità o di esercizio da parte dell'amministrazione comunale.

Inoltre, il presupposto per la sufficienza di una SCIA - sempre in virtù del citato art. 19 - è la natura strettamente vincolata dell'atto autorizzativo da essa sostituito, subordinatamente al mero accertamento positivo dei presupposti e dei requisiti di legge, laddove il parere delle CVLPS, e le licenze di agibilità o di esercizio che ne conseguono, presuppongono l'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è fatto cenno, commisurata a ciascuno specifico locale o impianto e con un contenuto, perciò, più ampio di un mero accertamento documentale del rispetto di un elenco definito di regole tecniche di sicurezza. Si tratta, cioè, di un riscontro da eseguirsi tenuto conto dello stato complessivo dei luoghi e degli impianti allestiti in rapporto al tipo di evento in programma e alle concrete condizioni e modalità di partecipazione del pubblico. A tale potere/dovere delle CVLPS si aggiunge quello di verificare l'attuazione delle prescrizioni eventualmente imposte.

Quanto al potere di disapplicazione di norme di legge statali o regionali incompatibili con i principi del diritto comunitario, cui la Regione fa riferimento, si osserva che esso compete all'Autorità giudiziaria e non a quella amministrativa e, comunque, esso presuppone un contrasto chiaro, palese, manifesto ed accertato, mentre non risulta che la normativa italiana in materia di pubblici spettacoli sia stata ritenuta confliggente con il Trattato né da alcun giudice nazionale né dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In ogni caso, è noto che - nei limiti più volte chiariti dalla medesima Corte di Giustizia - la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, in cui rientrano le previsioni del TULPS, è esclusa dall'armonizzazione comunitaria.

Sul piano sostanziale, anche a tacere di ogni riserva sul piano dell'interpretazione giuridica, sembra evidente che la lettura proposta dalla Direzione Regionale comporti oggettivamente un taglio drastico dei controlli sulla sicurezza dell'evento, affidata non più ad un sistema di verifiche pubbliche preventive, bensì a meri controlli di tipo amministrativo/cartaceo (assumendo di fatto le verifiche tecniche 'in loco' carattere solo eventuale) nonché alla forza deterrente delle ordinarie sanzioni penali in caso di reati accertati.

Infatti, sotto il profilo della sicurezza sostanziale degli eventi, soprattutto in relazione a quelli di dimensioni medio-grandi, non sembra necessario argomentare diffusamente sull'incongruenza di consentirne l'avvio senza alcuna verifica preventiva di sicurezza. Né pare necessario insistere sulla oggettiva, materiale difficoltà o impossibilità di eseguire sopralluoghi e controlli tecnici di sicurezza su eventi in corso di svolgimento, dunque con la presenza del pubblico, e magari richiedere ai responsabili modifiche organizzative e strutturali o imporre loro prescrizioni limitative che non potrebbero materialmente essere eseguite se non a conclusione dell'evento in atto o che potrebbero determinare variazioni rilevanti della programmazione già avviata.

sZ



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

In tal modo, lo snellimento procedurale cui l'applicazione generalizzata della SCIA sarebbe preordinato, applicato agli eventi di qualsiasi dimensione ed entità, sulla base - come si è detto - di una ricostruzione giuridica che non pare condivisibile, si tradurrebbe, di fatto, nella rinuncia a comprovate garanzie di sicurezza, rendendo puramente ipotetiche le possibilità di controllo effettivo, con il risultato di affidare la positiva conclusione della manifestazione alla spontanea responsabilità e alla competenza dell'organizzatore, ferma restando peraltro la responsabilità dell'Ente locale preposto al rilascio dei titoli di cui agli artt. 68, 69 e 80 del TULPS.

Pare, infine, doveroso precisare, con riguardo alle modifiche introdotte agli artt. 68 e 69 del TULPS dal Decreto Legge 8.8.2013, n. 91, in relazione agli spettacoli dal vivo di portata minore, che la previsione normativa - diversamente da quanto pare ritenere la predetta Direzione Regionale - ammette la SCIA in luogo della licenza non con riferimento agli spettacoli che si svolgono non oltre 'le 24 ore' del giorno d'inizio, bensì a quelli che si svolgono entro 'le ore 24' dello stesso giorno, cioè entro la mezzanotte.

Si resta a disposizione per ogni eventuale, ulteriore chiarimento.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Castrese De Rosa