



23.7.2018  
Parlato con Dott. De Cristofano  
di trasmettere il riepilogo del  
Dott. Monaco



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI  
Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali

FASC. 2788/2010

Roma, data protocollo

All.1

Al Dipartimento della Pubblica Sicurezza

SEDE

E, p. c. :

Alla Prefettura- Utg di  
PISTOIA

Oggetto: definizione dell'ambito di applicazione dell'articolo 14 bis della Legge n. 125/2001 rispetto alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, negli spazi concessi per *dehors* su suolo pubblico; quesiti del Comune di Pistoia.

Il Comune di Pistoia, con nota prot. n. 11848 del 12 luglio 2018, di cui si allega copia (All.1), ha evidenziato taluni profili problematici relativi all'oggetto, interessando anche questo Dipartimento.

Per quanto di competenza dello scrivente Ufficio, si partecipano le seguenti osservazioni.

In merito ad un primo quesito, inerente la facoltà dei Comuni di intervenire attraverso la potestà regolamentare, di cui al comma 6 art. 117 Cost., sulla materia della somministrazione o vendita di alcolici su spazi o aree pubblici diversi dalle pertinenze disciplinate dai commi 1 e 2 art. 14 bis della Legge n. 125/2001 e, dunque da una fonte di rango superiore, occorre richiamare i principi di legalità e quello della gerarchia delle fonti.

Anzitutto, nelle materie di competenza esclusiva o concorrente (tra Stato e Regioni), una norma di rango inferiore non può intervenire.

Il caso in esame è materia trasversale, poiché investe senza dubbio l'ordine pubblico e la sicurezza, di competenza esclusiva dello Stato, così come



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali

la tutela della salute, di competenza concorrente Stato - Regioni. Certamente, non vi può essere alcuna residua competenza in capo agli enti locali. Preme sottolineare poi, che, anche laddove una materia sia di competenza concorrente, i principi fondamentali sono quelli fissati dallo Stato a cui la Regione deve attenersi.

Orbene, premesso che secondo la Carta Fondamentale i regolamenti prevedono "la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, [...] nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze...", posta la subordinazione dunque del regolamento alla Legge, il principio di legalità è soddisfatto se il regolamento non contiene atti contrari alla legge; nell'eventuale conflitto è sempre la legge, dotata di maggior efficacia, a prevalere. L'esercizio del potere regolamentare deve trovare una base legale, nel cui rispetto può essere esercitato.

Nel caso di specie, ci si interroga se attraverso una normazione locale, sia consentito oltrepassare i limiti imposti dalla Legge, prevedendo che il divieto di vendita o somministrazione di alcolici su spazi o aree pubblici diversi dalle pertinenze, dalle ore 24 alle ore 7, non operi per i *dehors*, sulla base di un'assimilazione di questi ultimi alle pertinenze.

Tanto non si ritiene ammissibile.

La nozione di pertinenza è ricavabile dall'articolo 817 del codice civile secondo cui: «Sono pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa. La destinazione può essere effettuata dal proprietario della cosa principale o da chi ha un diritto reale sulla medesima». Si può quindi desumere che affinché sussista un rapporto pertinenziale tra due beni siano necessari due presupposti: uno oggettivo, per cui la destinazione deve essere caratterizzata dal requisito di durevolezza, da intendersi che il rapporto pertinenziale non sia meramente occasionale, e deve essere ad ornamento di un'altra cosa da intendersi come bene principale; e uno soggettivo, riscontrabile nella volontà del proprietario o titolare di un diritto su entrambe le cose di porre la pertinenza in un rapporto di strumentalità funzionale nei confronti del bene principale.

Volendo ricercare un'altra nozione di pertinenza, ad esempio sul piano della normativa urbanistica, se è pur innegabile ricomprenda una categoria di interventi individuata su elementi differenti dalla nozione civilistica di cui all'art. 817 c.c., comunque non è possibile vi rientri il *dehors*. Le opere costituenti pertinenze si distinguono dalle altre poiché possiedono le seguenti



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali

caratteristiche: un nesso oggettivo strumentale e funzionale con la cosa principale; il mancato possesso, per natura e struttura, di una pluralità di destinazioni, un carattere durevole; la non utilizzabilità economica in modo diverso; una ridotta dimensione, una individualità fisica e strutturale propria; l'accessione ad un edificio preesistente edificato; l'assenza di un autonomo valore di mercato.

Da quanto sopra evidenziato, emerge l'impossibilità di far rientrare il concetto di *dehors* in quello di pertinenza così come inteso dalla legge nazionale, anzitutto in ragione della temporaneità della concessione per l'occupazione del suolo pubblico per *dehors*, in netto contrasto con il carattere durevole della pertinenza, secondariamente in ragione al valore economico che nel primo caso ha una sua autonomia, visto che è attività di interesse commerciale per cui si attiva la procedura della concessione (oggi connotata di concorrenzialità, in ossequio alla normativa comunitaria) laddove nel secondo ne è assolutamente privo.

Infine, relativamente alla modifica dell'estensione della durata oraria (h. 24 - 7) della somministrazione di bevande alcoliche, valgono le considerazioni su esposte sulla primazia della Legge, quale fonte di rango primario.

Tanto si rappresenta con preghiera di riscontro, tramite la Prefettura, atteso che i riflessi della problematica segnalata si dispiegano sia sotto il profilo della polizia amministrativa sia con riguardo alla sicurezza stradale, spesso compromessa dalla guida in stato di alterazione psico-fisica.

Il Capo Ufficio Staff  
(dr. Amatore)

COMUNE DI PISTOIA



Via dei Macelli 11 C • 51100 Pistoia • Tel. 0573.371950

Mail: [g.napolitano@comune.pistoia.it](mailto:g.napolitano@comune.pistoia.it)  
PEC: [comune.pistoia@postacert.toscana.it](mailto:comune.pistoia@postacert.toscana.it)

SERVIZIO  
Sviluppo Economico e Promozione Territoriale.

Il Dirigente.

Prot. n. 0075203

Pistoia, 02 luglio 2018

**Ministero dello Sviluppo Economico**  
Direzione generale per il mercato, la concorrenza, i consumatori, la vigilanza e la normativa tecnica  
Divisione IV  
Promozione della concorrenza

Direz. ne Centr. UTG e Aut. Loc.  
Prot. Ingresso del 12/07/2018  
Numero: **0011848**  
Classifica: M/

[dgmccvnt.dg@pec.mise.gov.it](mailto:dgmccvnt.dg@pec.mise.gov.it)  
[dgmccvnt.div04@pec.mise.gov.it](mailto:dgmccvnt.div04@pec.mise.gov.it)

**Ministero dell'Interno**  
Dipartimento per gli affari interni e territoriali  
Direzione centrale per gli uffici territoriali del Governo e per le autonomie locali  
[dait.prot@pec.interno.it](mailto:dait.prot@pec.interno.it)  
[utga@autonomie@pec.interno.it](mailto:utga@autonomie@pec.interno.it)

Dipartimento della Pubblica Sicurezza  
Direzione Centrale per la Polizia Stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato

**Ministero della Salute**  
Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria  
[daprev@postacert.sanita.it](mailto:daprev@postacert.sanita.it)

Oggetto: definizione dell'ambito di applicazione dell'articolo 14 bis della Legge n. 125/2001 rispetto alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, negli spazi concessi per Dehors su suolo pubblico: quesito.

Si premette che il Servizio in intestazione -valutando che il quesito in oggetto, per la natura trasversale delle previsioni dalla Legge 30 marzo 2001, n. 125 (Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati), investe la competenza di diversi Dicasteri- ritiene opportuno una stimolare un riscontro che inquadri la materia oggetto del quesito, anche dal punto di vista della sicurezza stradale e della prevenzione generate dalle dipendenze croniche, oltre che della più corretta applicazione delle norme, in materia di attività economiche imprenditoriali.

Ciò premesso, questo Servizio, chiede di conoscere l'opinione dei Ministeri in indirizzo in merito alla corretta perimetrazione dell'ambito di applicazione dei commi 1 e 2, dell'articolo 14 bis della Legge 30 marzo 2001, n. 125, secondo cui:

"1. La somministrazione di alcolici e il loro consumo sul posto, dalle ore 24 alle ore 7, possono essere effettuati esclusivamente negli esercizi muniti della licenza prevista dall'articolo 86, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni.

2. Chiunque vende o somministra alcolici su spazi o aree pubblici diversi dalle pertinenze degli esercizi di cui al comma 1, dalle ore 24 alle ore 7, fatta eccezione per la vendita e la somministrazione di alcolici effettuate in occasione di fiere, sagre, mercati o altre riunioni straordinarie di persone ovvero in occasione di manifestazioni in cui si promuovono la produzione o il commercio di prodotti tipici locali, previamente autorizzate, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 12.000. Se il fatto è commesso dalle ore 24 alle ore 7 attraverso distributori automatici, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000. Per le violazioni di cui al presente comma è disposta anche la confisca della merce e delle attrezzature utilizzate".

L'esigenza della "perimetrazione dell'ambito di applicazione" insorge, nello specifico, con riguardo all'inciso "...su spazi o aree pubblici diversi dalle pertinenze degli esercizi di cui al comma 1..."; in particolare, le Associazioni di categoria degli operatori commerciali, ritengono che il divieto di somministrazione di alcolici, "dalle ore 24 alle ore 7", non trovi applicazione per le porzioni di aree pubbliche date in concessione per il posizionamento di tavoli e sedie (comunemente denominate, anche nel seguito, Dehors), in quanto, a loro giudizio, esse configurerebbero (o sarebbero assimilabili a) "... pertinenze degli esercizi di cui al comma 1...".

Si rende doveroso partecipare (per una migliore conoscenza della dinamica fattuale che è alla base del quesito) che questa direzione si è espressa (consapevole della mera rilevanza locale di questa opinione) in senso negativo rispetto al paventato orientamento delle associazioni di categoria, tanto in ragione dei seguenti motivi:

1. natura temporanea delle concessioni per l'occupazione del suolo pubblico per Dehors (in relazione ai quali non è lecito ritenere che essi siano tali da configurare ampliamento delle superficie di somministrazione<sup>1</sup>);
2. interpretazione del concetto di "pertinenza" che, essendo attinente a diritti soggettivi (cfr. artt. 817 - 818 C.C.), mal si concilia con la natura demaniale della porzione di "strada" oggetto di concessione (cfr. artt. 822 - 823 C.C.);
3. natura eccezionale della deroga considerata dal comma 2 dell'articolo 14 bis in esame;
4. preoccupazione della potenziale deriva negativa, che potrebbe assumere una semplicistica interpretazione a ribasso della norma (rispetto ai valori che essa intende proteggere), rispetto alla salute delle persone ed alla sicurezza della circolazione.

Tutto quanto innanzi rappresentato, si chiede conoscere se, ad avviso dei Ministeri in indirizzo, sia da ritenersi corretta l'interpretazione patrocinata dalle rappresentanze di categoria degli esercenti attività di somministrazione alimento e bevande o meriti considerazione l'impostazione prudenziale perseguita da questo ufficio.

In margine, altresì, si chiede conoscere l'opinione dei Ministeri in indirizzo in ordine alla possibilità che i Comuni, dando seguito alla propria potestà di regolamentazione in ambito locale, possano:

- a) introdurre un divieto sostanzialmente omologo a quello dell'articolo 14 bis qui in esame (se l'opinione ministeriale dovesse propendere per l'esclusione degli obblighi di cessazione della somministrazione di bevande alcoliche a cominciare dalle ore 24.00, con riguardo alle aree concesse come Dehors) o se un simile divieto fosse connotato da illegittimità derivata dall'intangibilità dei valori di concorrenza e libero mercato;
- b) modificare l'estensione della durata oraria (prevista dalle ore 24.00, alle ore 07.00) del divieto previsto per Legge (se l'opinione ministeriale dovesse propendere per la vigenza e stringenza degli obblighi di cessazione della somministrazione di bevande alcoliche a cominciare dalle ore 24.00, con riguardo alle

<sup>1</sup> Riconferma a quesito proposto da questa Amministrazione: Cfr. MISE.AOO\_PIT.REGISTRO UFFICIALE U. 0205595.06-06-2018.

arce concesse come Dehors), o se una simile deroga fosse da considerarsi illegittima o priva di efficacia, per valenza della preminente disciplina normativa nazionale di rango primario.

Si ringrazia e distintamente si saluta, in attesa di un cortese cenno di riscontro.



Il Dirigente del Servizio  
(Dr. Giuseppe Napolitano)