



**Osservazioni sulla corretta interpretazione del  
combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 14 *bis* della  
Legge n. 125/2001**

Roma, 20 dicembre 2018

- Osservazioni
- Allegati
- Fipe – Chi siamo

**Oggetto: corretta interpretazione dell'ambito di applicazione del combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 14 bis della Legge n. 125/2001 avente ad oggetto l'attività di vendita e somministrazione di bevande alcoliche negli spazi concessi per *dehors* su suolo pubblico**

Con riferimento alle note allegate del Ministero dello Sviluppo Economico (n. 0331482 del 10 settembre 2018 – doc. 1) e del Ministero dell'Interno (prot. Ingr. Prefettura di Pistoia n. 26823 del 10 agosto 2018 – doc. 2), emesse a seguito della richiesta di chiarimenti avanzata dal Comune di Pistoia circa la corretta interpretazione dell'ambito di applicazione dei commi 1 e 2 dell'art. 14 bis Legge n. 125/2001 (nota prot. n. 11848 del 12 luglio 2018), la scrivente Federazione intende sottoporre alla Vostra attenzione le seguenti osservazioni.

Come noto, il disposto dei commi indicati stabilisce, in sostanza, che il divieto di vendita e di somministrazione di alcolici nella fascia oraria compresa fra le ore 24 e le ore 7 non trova applicazione per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande muniti di regolare licenza (art. 86, primo comma, del TULPS), né per le somministrazioni di alcolici effettuate in spazi ed aree pubbliche che costituiscono pertinenze degli stessi esercizi (doc. 3).

Il profilo problematico oggetto della richiesta di chiarimenti avanzata dal Comune di Pistoia, nonché oggetto della presente richiesta di intervento, verte sulla corretta individuazione del significato da attribuire, ai sensi della norma citata, al termine “pertinenza”, dovendo verificare, in particolare, se siano ricompresi anche i c.d. “*dehors*”.

Questo Ministero, con nota prot. *BB/SAB-Dehors-somm. alcolici dalle 24 alle 7*, del 30 agosto 2018, (doc. 4) ha dapprima confermato il consolidato orientamento secondo cui le porzioni di aree pubbliche date in concessione per il posizionamento di *dehors* “non possono che essere assoggettate, con riferimento alla somministrazione di bevande alcoliche, alle medesime prescrizioni previste per i locali di esercizio, non rispondendo, infatti, a criteri di ragionevolezza imporre il rispetto di prescrizioni diversificate”.

Tuttavia, con successiva nota, *supra* citata (doc 1), ha dichiarato la “primaria” competenza del Ministero dell'Interno, riportando l'interpretazione secondo cui, in base a quanto espresso dall'art. 187 del codice civile, non sarebbe ammissibile qualificare i *dehors* come pertinenze.

Più precisamente, tale articolo definisce 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”* e, dunque, i *dehors* non vi rientrerebbero in ragione:

1. della temporaneità della concessione per l'occupazione del suolo pubblico per *dehors* che, ad avviso del Ministero, mal si concilierebbe *“con il carattere durevole della pertinenza”*;

2. del valore economico del *dehors* che, secondo quanto affermato dal Ministero, avrebbe “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)”.

Tutto ciò premesso, è interesse della Federazione riassumere le ragioni per le quali si ritiene che il suesposto orientamento non sia fondato su solide basi giuridiche e argomentative.

Si ritiene, anzitutto, che il concetto di pertinenza di cui all’art. 817 c.c. non sia stato correttamente interpretato.

Anzitutto, appare doveroso segnalare che la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere che, ai fini della sussistenza del vincolo pertinenziale, siano necessari due presupposti: un elemento oggettivo, costituito dal vincolo di strumentalità funzionale che lega il bene accessorio a quello principale, ai fini del quale il primo deve arrecare un'utilità al secondo in modo durevole, e un elemento soggettivo, dato dall'effettiva volontà dell'avente diritto a destinare una cosa al servizio o all'ornamento dell'altra (cfr. Cass. civ., n. 11970 del 16 maggio 2018).

Nel caso di specie non sembra sussistere alcun dubbio circa la sussistenza di tali elementi con riferimento alla relazione funzionale intercorrente fra il pubblico esercizio e lo spazio esterno antistante al primo, definito più comunemente *dehors*.

Tonando poi al primo degli argomenti *supra* evocati dal Ministero degli Interni è ragionevole ritenere che il carattere “durevole” della pertinenza non confligga con la temporaneità della concessione per l’occupazione del suolo pubblico, la quale è il presupposto ineludibile ai fini dell’installazione di un *dehors* su area pubblica.

Anzitutto, è bene considerare che con riferimento ai *dehors* non installati su suolo pubblico, bensì su area esterna di proprietà privata, l’argomento utilizzato dal Ministero risulta del tutto inconferente.

Ciò in quanto la stabilità che connota il rapporto di proprietà è certamente compatibile con il carattere durevole della pertinenza.

Ma lo stesso può dirsi anche per i *dehors* su suolo pubblico: il requisito della durevolezza, che ai sensi dell’art. 817 c.c. deve connotare il rapporto di strumentalità funzionale tra bene secondario e bene principale, è stato mal interpretato dal Ministero. Gli elementi che caratterizzano il concetto di durevolezza non sono certo quelli della perpetuità o dell’assolutezza, bensì quelli della stabilità (cfr. relazione del Ministro Guardasigilli Dino Grandi al Codice Civile, secondo cui occorre che “la destinazione non sia transitoria od occasionale,

*ma abbia carattere di stabilità*"; si veda anche BIGLIAZZI GERI, Diritto civile, II, Diritti reali, in Il sistema giuridico italiano, Torino, 1988, 18, secondo cui *"non è necessario che [il vincolo pertinenziale] sia permanente, ma deve essere destinato a durare nel tempo"*) e dell'attualità (cfr. Cass. civ., n. 5262 del 7 maggio 1993, secondo cui il rapporto funzionale deve avere carattere attuale, non meramente potenziale o futuro).

Pertanto, non sembra sussistere alcun ostacolo rispetto alla circostanza che il vincolo funzionale tra *dehors* (anche su suolo pubblico) e pubblico esercizio abbia carattere "durevole". Difatti, l'elemento della temporaneità della concessione di luogo pubblico non incide né sull'elemento della stabilità - essendo cioè il primo stabilmente destinato alla precisa funzione di asservire l'attività del secondo - né su quello dell'attualità (il titolo concessorio, per quanto temporaneo, certamente integra l'elemento dell'attualità effettiva, non potenziale né futura).

Quanto al secondo elemento evidenziato dal Ministero, occorre tener conto della definizione fornita dalla Giurisprudenza amministrativa, secondo cui la pertinenza, in materia edilizia, si connota per esser del tutto *"priva di autonoma destinazione e di autonomo valore di mercato e [per] esauri[re] la propria destinazione d'uso nel rapporto funzionale con l'edificio principale"* (Cfr., *ex multis*, C. Stato, n. 2781 del 11 maggio 2011).

Contrariamente a quanto è sostenuto dal Ministero, il legame intercorrente tra il pubblico esercizio ed il relativo *dehors* soddisfa altresì i connotati della nozione di pertinenza urbanistica o edilizia: infatti, il valore di mercato del *dehor* non può che essere indissolubilmente legato a quello dell'esercizio cui è annesso. E ciò in quanto trattasi di strutture, o semplici arredamenti, che non hanno ragion d'essere se non per lo scopo di asservire integralmente l'attività commerciale del pubblico esercizio (in tal senso anche Cass. Pen., n. 21988 del 26 maggio 2016).

Sussiste, pertanto, un oggettivo nesso funzionale e strumentale tra *dehors* e (i locali del) pubblico esercizio, vale a dire un nesso che non consente altro che la destinazione del primo ad un uso pertinenziale rispetto al secondo, così formando una unità in senso giuridico ed economico.

Sul punto si consideri altresì che:

- che questo Ministero, con la Circolare del 6 giugno 2018 (doc. 5), ha chiarito che l'installazione di un *dehors* non comporta l'ampliamento di superficie di somministrazione. Più precisamente, *"nel caso di installazione di strutture c.d. "dehors", destinate al ristoro all'aperto, smontabili e facilmente rimovibili, posizionate su suolo pubblico [o anche su suolo privato, come chiarito nella stessa circolare]*

*antistante i locali di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, non si verifica l'ampliamento di superficie".*

- l'attività commerciale che si svolge all'esterno non è soggetta a contabilità separata rispetto a quella che si svolge negli spazi interni;
- in numerosi Regolamenti di vari Comuni, cui compete la disciplina del regime autorizzatorio dei *dehors*, questi vengono definiti come pertinenze (cfr., *ex multis*, art. 3, comma 3, del Regolamento per l'installazione di manufatti tipo "*dehors*" per locali con esercizio di somministrazione degli alimenti, approvato e pubblicato nell'ottobre 2017 dal Comune di Avellino e art. 2, del Regolamento del Comune di Vasto attualmente vigente; si veda anche il Regolamento di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.132 del 4 dicembre 2000, modificato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 18/05/2015, ove nella scheda n. 8 art. 3, si dispone che "*le installazioni dei dehors sono consentite solo in aderenza ad un edificio, nello spazio di pertinenza ad un esercizio di somministrazione di cibo e bevande*").

L'interpretazione del Ministero dell'Interno desta più di qualche perplessità anche con riferimento ad altri profili.

Anzitutto, come fatto presente nella nota di questo Ministero (cfr. doc. 4), non sembra rispondere ad alcun canone di ragionevolezza consentire al pubblico esercizio di servire alcolici ai tavoli riposti all'interno del locale e, al contempo, vietare che la medesima attività possa essere effettuata presso i tavoli collocati all'esterno.

In altri termini, le risultanze del percorso argomentativo evocato dal Ministero dell'Interno, oltretutto prive di pregio giuridico, rischiano di ingenerare gravi ed ingiustificate discriminazioni non solo sull'attività dei pubblici esercizi, ma anche sui consumatori.

Ed invero, siffatta interpretazione del contesto normativo fa sì che, a mero titolo esemplificativo, una cena da effettuarsi negli spazi esterni di un ristorante, nella quale sia ricompresa la consumazione di vini o di altre bevande alcoliche, debba arrestarsi inderogabilmente entro le ore 24 o, in alternativa, debba proseguire nei tavoli riposti all'interno dello stesso esercizio, con inevitabile malcontento dei consumatori.

A ciò si aggiunga che alla luce del tenore letterale della norma in commento, non si rinviene quali possano essere, se non i *dehors*, gli spazi o aree pubblici pertinenti ai pubblici esercizi con riferimento ai quali, secondo il dettato normativo di cui al comma 2 dell'art. 14 *bis* della Legge n. 125/2001, rimarrebbe consentita la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 24.

Attesa l'infondatezza del percorso argomentativo sviluppato dal Ministero dell'Interno, la scrivente Federazione ha il timore che l'orientamento da ultimo espresso dallo stesso Ministero possa esser stato mosso da ragioni e finalità esulanti il contesto interpretativo nei cui limiti era stato chiesto l'intervento del medesimo.

Ci si riferisce, in particolare, al passaggio di chiusura della nota (cfr. doc 2) dove si afferma 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 d'ebbrezza"*.

In merito a ciò occorre muovere due ordini di considerazioni:

- 1- la questione su cui il Ministero era chiamato ad intervenire era meramente definitoria; infatti, si trattava di fornire la corretta interpretazione giuridica del combinato disposto di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 14 *bis* con riferimento all'utilizzo del termine "pertinenze". Ciò premesso, si ritiene che il percorso argomentativo del Ministero possa esser stato "inquinato" dall'esigenza di salvaguardare un bene giuridico - quello della sicurezza stradale - il cui perseguimento deve essere necessariamente oggetto di precisi e misurati provvedimenti normativi, emanati all'esito di procedimenti deliberativi. In altri termini, la sede per adottare i più opportuni provvedimenti contro la *"guida in stato d'ebbrezza"* non può certamente essere quella in cui si discorre circa la corretta interpretazione del termine *"pertinenza"*.
- 2- Peraltro, anche a voler soprassedere in ordine a quanto *supra* considerato, quanto asserito dal Ministero si espone altresì a critiche di merito. Non si vedono le ragioni per cui il divieto di somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 24 nei *dehors* possa avere riflessi sul tema della guida in stato d'ebbrezza, atteso che siffatto divieto resterebbe non applicabile con riferimento alla somministrazione nelle sale interne degli esercizi. In altri termini, la linea interpretativa del Ministero, che ha come risultato quello di prescrivere il divieto di somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 24 nei *dehors*, non ha certo l'effetto di impedire agli avventori di consumare bevande alcoliche nelle ore notturne, ma solo quello di obbligarli a farlo unicamente negli ambienti interni dei locali.

Tutto ciò considerato, è opinione della scrivente Federazione che la primaria competenza della questione su cui si discorre non possa che essere del Ministero dello Sviluppo Economico, considerato che trattasi di dover interpretare - anche alla luce dell'art. 817 c.c. - il concetto economico-giuridico di pertinenza, ed attese le evidenti ripercussioni che l'interpretazione delle disposizioni in commento potrebbe determinare sul mercato (come meglio precisato *supra*).

Tra l'altro, non si può nascondere che il MISE, seppur interpellato per altre ragioni, con Risoluzione n. 69837 del 2009 (doc. 6), proprio in riferimento all'art. 14 *bis* comma 2 della L. n. 125/2001, ha annoverato tra le aree pubbliche di pertinenza degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande "*piazze, marciapiedi e comunque spazi ove sia autorizzata l'installazione di tavoli e sedie per la somministrazione di alimenti e bevande*".

In conclusione, per tutte le ragioni sin qui esposte, la scrivente Federazione auspica che l'Autorità ministeriale in indirizzo voglia quanto prima ribadire la corretta interpretazione dell'ambito di applicazione del combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 14 *bis* della Legge n. 125/2001, confermando che il divieto di cui al comma 2 non si applica ai *dehors*, in quanto pertinenze dei pubblici esercizi.