



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, 13 settembre 2019

ALLE PREFETTURE – UU.TT.G.

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DI GOVERNO  
PER LE PROVINCE AUTONOME DI

TRENTO – BOLZANO

ALLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA  
Dipartimento EE. LL., Servizi di Prefettura e Protezione Civile

AOSTA

e, p.c.:

AL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI  
Direzione Generale Spettacolo

ROMA

AL GABINETTO DEL MINISTRO

SEDE

AL DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

**OGGETTO:** Comune di Borgo d'Ale (VC). Procedura di annullamento dei codici identificativi delle attrazioni dello spettacolo viaggiante. Indicazioni operative.

## Premessa

Questo Ufficio è stato interessato circa la vicenda nella quale il Comune di Borgo d'Ale risulta aver illegittimamente registrato e rilasciato un elevato numero di codici identificativi relativi ad attrazioni dello spettacolo viaggiante, per l'omessa acquisizione del parere della Commissione provinciale di pubblico spettacolo o della asseverazione del tecnico abilitato/certificazione, previsti dal D.M. 18 maggio 2007, recante "Norme di sicurezza per le attività di spettacolo viaggiante".





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

In particolare, sono pervenuti sull'argomento documenti prodotti da Associazioni di categoria le quali hanno rappresentato i negativi riverberi sul "comparto" e sul livello occupazionale, determinati dall'illegittimità dei codici identificativi rilasciati - allo stato attuale in corso di annullamento in sede di autotutela da parte del Comune - che impedirebbe agli esercenti di proseguire l'attività.

La necessità di disporre di ulteriori indicazioni è stata prospettata anche dalla Prefettura. In particolare, è stato chiesto di conoscere in merito alla fattibilità di una potestà di "ratifica" dei provvedimenti illegittimamente emessi dal Comune, esperibile da parte di questo Ministero, "in qualità di autorità gerarchicamente sovraordinata".

Sullo specifico punto, l'orientamento a suo tempo espresso da questo Dipartimento è riportato nella scheda in Allegato A.

Tuttavia, si ritiene di dover tornare sull'argomento - che nel frattempo si è arricchito di ulteriori spunti di riflessione - e partecipare il *modus procedendi* attraverso il quale ricondurre le attività in questione a coerenza con il quadro normativo vigente.

Tale *modus procedendi*, infatti, è destinato potenzialmente a riverberarsi sulle attività di codeste Prefetture, qualora siano investite le relative Commissioni provinciali di Vigilanza, ovvero delle amministrazioni comunali del territorio di riferimento, qualora ad essere coinvolti siano gli organismi tecnici comunali.

## Quadro normativo

Ciò posto, si rappresenta che, come noto, la materia è disciplinata dal citato decreto ministeriale 18 maggio 2007, che, agli articoli 4 e 5, detta la procedura di registrazione ed attribuzione del codice identificativo, rispettivamente, per le nuove attività e per quelle esistenti.

Nello specifico, l'art. 4, comma 1, prevede che ogni nuova attività di spettacolo viaggiante, prima di essere posta in esercizio, debba essere registrata e munita di un codice identificativo. Territorialmente competente per il procedimento di che trattasi è il Comune, individuato dall'interessato, alternativamente, tra quello:

- 1) nel cui ambito è avvenuta la costruzione o è previsto il primo impiego della stessa attività ovvero
- 2) è presente la sede sociale del gestore ovvero
- 3) ove è resa disponibile per i controlli previsti dal decreto in parola.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Il procedimento in questione, in base al comma 4 della menzionata disposizione, comprende anche l'acquisizione di un parere da parte della Commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, individuata secondo i criteri di ripartizione della competenza di cui agli articoli 141 bis e 142 del Reg. Esec. al TULPS, che delineano una competenza funzionale o residuale o per materia.

Tale parere non solo è obbligatorio nei casi in cui esso è previsto ma è ineludibile ai fini dell'accertamento della sussistenza dei requisiti tecnici previsti dallo stesso D.M. 18 maggio 2007.

Infatti, per le "piccole attrazioni" (nonchè "balli a palchetto", "teatrini di burattini" e "arene ginniche") il parere della Commissione comunale o provinciale è sostituito da una asseverazione di un tecnico abilitato o da una certificazione dell'organismo di certificazione (art. 4, comma 5-*bis*).

Il successivo articolo 5 del D.M. 18 maggio 2007 disciplina, invece, il procedimento di registrazione ed attribuzione del codice identificativo delle attività esistenti, intendendosi per tali - ai sensi dell'art. 2 lett. c) dello stesso decreto ministeriale - quelle comprese per tipologia nell'elenco di cui all'art. 4 della legge n. 337/1968 e poste in esercizio sul territorio nazionale prima dell'entrata in vigore del decreto stesso (12.12.2007).

Per tali attrazioni, ai fini della prosecuzione dell'esercizio, era possibile presentare le istanze per ottenere la registrazione ed il connesso codice identificativo di cui all'art. 4 entro due anni dall'entrata in vigore del decreto, termine riaperto in via transitoria (180 gg) sino al 19 giugno 2013, ai sensi del D.M. 13 dicembre 2012, come, peraltro, indicato dalla circolare n. 17082/114, in data 11 giugno 2013, a firma del Capo di Gabinetto pro-tempore.

## Indicazioni operative

Individuate, così, le norme di riferimento, è alla stregua di queste, oltre che dei principi generali che presiedono all'azione amministrativa, che occorre ricercare una soluzione, previa analisi di tutti gli interessi coinvolti al fine di operare un ponderato bilanciamento tra le primarie esigenze di sicurezza che informano il procedimento di registrazione delle attrazioni e quelle degli operatori del settore.

Tra questi principi, *in primis*, quello dell'inderogabilità della competenza amministrativa, in quanto le sfere di attribuzione sono rimesse alla volontà del legislatore



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

ed anche la delega di poteri, comportando un trasferimento dell'esercizio delle prerogative da un soggetto ad un altro, deve essere espressamente prevista dalla legge.

E la soluzione - come già suggerito nella nota in allegato - da rinvenirsi nei poteri di autotutela spettanti al Comune in forza dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, va valutata alla stregua di tale fondamentale principio.

Non v'è dubbio, infatti, che la pratica esperibilità dei poteri di annullamento d'ufficio (art. 21-*nonies*, comma 1), nonché della convalida dei provvedimenti annullabili (comma 2) implica necessariamente che sia accertata la competenza territoriale del Comune a provvedere in conformità alle regole dettate dal citato articolo 4 del decreto ministeriale 18 maggio 2007.

Pertanto, qualora il Comune di Borgo d'Ale abbia proceduto ad annullare d'ufficio il provvedimento illegittimo, con efficacia *ex tunc*, deve preliminarmente verificare che ricorra almeno uno dei criteri di cui al detto articolo 4 per potersi nuovamente determinare sull'istanza del privato.

In caso di riscontro negativo, il Comune di Borgo d'Ale dovrà declinare la propria competenza, rimettendo l'intero procedimento al Comune competente, individuato perchè nel relativo territorio sia presente la sede sociale del gestore ovvero sia presente l'attrazione per essere sottoposta ai controlli ovvero ancora sia avvenuta la costruzione o sia previsto il primo impiego dell'attività medesima.

Diversamente ragionando, il nuovo provvedimento assunto dal citato Comune sarebbe anch'esso inficiato, in questo caso, dal vizio dell'incompetenza e, quindi, ancora una volta illegittimo.

Nel caso, invece, in cui il Comune di Borgo d'Ale provveda a convalidare l'atto annullabile - perché abbia riconosciuto la propria competenza amministrativa - "l'elemento mancante" del parere/relazione dovrà essere acquisito a cura dello stesso Comune.

Per le attrazioni non disponibili nel relativo territorio, il Comune di Borgo d'Ale potrà richiedere l'atto endoprocedimentale, costituito dall'acquisizione del parere tecnico, all'Ente comunale nel cui territorio è installata attualmente l'attrazione.

Qualora presso il Comune così individuato non sia costituita la Commissione comunale di Vigilanza, il Comune di Borgo d'Ale rappresenterà l'esigenza alla Prefettura di Vercelli, che, a sua volta, interesserà la Prefettura competente per territorio.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

L'iter procedurale appena delineato consentirebbe di coniugare l'interesse pubblico alla sicurezza delle attrazioni, mediante lo svolgimento della corretta procedura, comprensiva anche dell'acquisizione del parere della competente Commissione di Vigilanza, con la salvaguardia del comparto delle attrazioni spettacolari e dei relativi livelli occupazionali.

Giova, infine, precisare che le soluzioni prospettate non trovano, ovviamente, applicazione per la registrazione delle attrazioni in esercizio prima della data di entrata in vigore del D.M. 18 maggio 2007, per le quali non siano state presentate le relative istanze nei soprarichiamati termini normativi.

## Conclusioni

Il percorso indicato con il presente atto di indirizzo richiede - come già anticipato *supra* - un sinergico apporto contributivo sia della "rete" delle Prefetture che delle amministrazioni comunali, in un'ottica di fattiva collaborazione tra pubbliche amministrazioni centrali e locali.

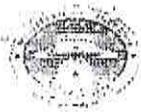
A tal fine, si raccomanda alle SS.LL. che le indicazioni formulate siano portate a conoscenza, nelle forme considerate più opportune, dei Comuni delle rispettive province, al fine di conseguire sull'intero territorio nazionale un'omogeneità di procedura.

L'Ufficio per la Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento che dovesse rendersi necessario.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacorta

Hohe  
M



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLA PREFETTURA DI  
VERCELLI

E p.c. ALLA QUESTURA DI  
VERCELLI

**OGGETTO:** Comune di Borgo d'Ale. Registrazione di attrazioni dello spettacolo viaggiante in assenza del parere della Commissione provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo.

Si fa riferimento alle note del 01.02.2018 e del 18.04.2018 con le quali codesta Prefettura ha fatto presente come, nel corso degli anni 2016 e 2017, il Comune di Borgo d'Ale (VC) abbia rilasciato un elevato numero di codici identificativi relativi ad attrazioni dello spettacolo viaggiante in assenza del parere della Commissione provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, previsto dagli artt. 4 e 5 del d.m. 18 maggio 2007 e ss. mm. ii., recante "*Norme di sicurezza per le attività di spettacolo viaggiante*".

Insieme alle note citate codesta Prefettura ha altresì trasmesso una memoria con la quale il Dirigente dell'Ufficio di Polizia Municipale del predetto Comune, dopo aver asserito la non obbligatorietà del citato parere nei casi di cui si tratta, chiede a questo Ministero, in qualità di "*autorità gerarchicamente sovraordinata*", di "*ratificare i provvedimenti posti in essere in assenza del parere della Commissione Provinciale di Vigilanza sui locali di pubblico spettacolo*".

Ciò premesso, codesta Prefettura, dopo essersi espressa nel senso dell'illegittimità dei predetti provvedimenti di registrazione ed assegnazione del codice identificativo, perché adottati in violazione dell'art. 4, comma 4, del citato D.M. 18 maggio 2007, ha chiesto l'avviso di questo Ufficio in merito alla vicenda rappresentata, con particolare riferimento alla predetta istanza di "ratifica".

Al riguardo si ritiene di precisare quanto segue.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Ai sensi del menzionato art. 4, comma 4, il procedimento di registrazione delle attrazioni dello spettacolo viaggiante *“prevede l'acquisizione di un parere da parte della Commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, individuata secondo i criteri di ripartizione della competenza previsti dagli artt. 141 bis e 142 del regio decreto 6 maggio 1940 n. 635”*. Siffatto parere ha ad oggetto la verifica dell'idoneità della documentazione allegata all'istanza di registrazione sottoscritta da tecnico abilitato (tra cui l'accertamento dell'esistenza di un verbale di collaudo), l'accertamento della corrispondenza dell'attività rispetto alla documentazione prodotta nonché il controllo di regolare funzionamento dell'attrazione nelle ordinarie condizioni di esercizio.

Nei casi di cui all'art.5-*bis* (*“piccole attrazioni”, “balli a palchetto”, “teatrini di burattini (o marionette)” e “arene ginnastiche”*) il parere della commissione, ai fini della registrazione e assegnazione del codice, è sostituito da una asseverazione del tecnico abilitato o da un'attestazione dell'organismo di certificazione, dalla quale risulti la corrispondenza tra la documentazione allegata all'istanza di registrazione ed i requisiti tecnici previsti dal menzionato d.m.

Inoltre, il comma 6 dell'art. 4 prevede che *“acquisito il parere della commissione comunale o provinciale di vigilanza, ovvero la asseverazione o la certificazione previste per le attrazioni di cui al comma 5-bis del presente articolo il Comune, qualora l'esito del procedimento evidenzi la sussistenza dei requisiti tecnici di cui all'art. 3, effettua la registrazione dell'attività e le assegna un codice identificativo costituito, in sequenza, da un numero progressivo identificativo dell'attività e dall'anno di rilascio”*.

Dalle citate disposizioni è possibile evincere non solo l'obbligatorietà del parere della Commissione di Vigilanza – nei casi in cui esso è previsto - ma altresì la sua ineludibilità ai fini dell'accertamento della sussistenza dei requisiti tecnici previsti dallo stesso d.m. 18 maggio 2007.

Detta conclusione è confermata, peraltro, dalla circolare del Gabinetto del Ministro dell'11 giugno 2013 - recante chiarimenti ed indirizzi applicativi relativamente al d.m. 18 maggio 2007, così come modificato dal d.m. 13 dicembre 2012 – che definisce il parere della Commissione di vigilanza come *“presupposto indispensabile per la conclusione del procedimento”*.

Tanto premesso, questo Ufficio non può che rilevare come, secondo quanto riferito, i provvedimenti di rilascio del codice identificativo in assenza del parere della



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

commissione di vigilanza – ove previsto – siano stati adottati con un percorso procedurale non coerente con quello stabilito dalle citate disposizioni.

Relativamente alla richiesta di “ratifica” dei provvedimenti autorizzatori di cui si tratta, rivolta a questo Ministero in forza di un’asserita e non meglio specificata “supremazia gerarchica”, si ritiene che la stessa sia irricevibile, sia nel caso in cui l’Ufficio Polizia Municipale del Comune di Borgo d’Ale intendesse riferire tale “supremazia” al rapporto tra il Ministero dell’Interno e l’ente locale, sia nell’eventualità in cui tale riferimento riguardasse il rapporto tra il Ministero e la Commissione di Vigilanza.

Com’è noto, invero, alla luce del disposto dell’art. 114 della Costituzione, non è configurabile alcuna relazione di sovraordinazione tra organi del Ministero dell’Interno e Comuni, se non nelle forme e nei limiti di cui agli artt. 14 e 54 del TUEL, relativi ai casi in cui il Sindaco, in qualità di organo decentrato dello Stato, esercita funzioni di Ufficiale di Governo.

Nemmeno è sostenibile che una relazione siffatta sussista fra questo Ministero e le Commissioni di Vigilanza, le quali sono organi collegiali composti da esperti ed il cui parere costituisce espressione di discrezionalità tecnica.

Impropria appare altresì, da una prospettiva più ampia, una richiesta di “ratifica” in casi, come quelli di cui si tratta, in cui l’illegittimità del provvedimento non deriva da un vizio di incompetenza relativa ma è determinata dall’assenza di un atto endoprocedimentale obbligatorio per legge.

Alla luce di quanto appena esposto, questo Ministero fa presente di non essere titolare di alcuna potestà di riesame relativamente ai provvedimenti *de quibus*.

A mero titolo di contributo di pensiero, si evidenzia che i casi prospettati parrebbero, più correttamente, inquadrabili nell’ambito dell’esercizio dei poteri di autotutela spettanti al Comune in forza dell’art. 21 – *nonies* della legge n. 241/1990.

La norma citata prevede, com’è noto, la possibilità che i provvedimenti annullabili formino oggetto di convalida, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

Nel caso di specie, la percorribilità di tale soluzione da parte del Comune di Borgo d’Ale non potrebbe comunque prescindere dall’acquisizione, sebbene tardiva, del parere positivo della competente commissione di vigilanza.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Tanto si comunica quale contributo di questo Ufficio ai fini della soluzione della problematica rappresentata.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta