

## **SPETTACOLO VIAGGIANTE: Problematiche e proposte di soluzione**

In GU n. 136 del 14 giugno del 2007 è stato pubblicato il DM 18 maggio 2007 che assegna, ai Comuni, la competenza di certificare la sicurezza della attrazioni per lo spettacolo viaggiante.

A tale proposito va evidenziato che con l'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337, "Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante", è stato istituito presso il Ministero del turismo e dello spettacolo un elenco delle attività spettacolari, dei trattenimenti e delle attrazioni, con l'indicazione delle particolarità tecnico - costruttive, delle caratteristiche funzionali e della denominazione.

Circa trent'anni dopo, e precisamente con d. lgs 3/1998<sup>1</sup> all'articolo 4, la cui rubrica recita "Commissione apertura sale cinematografiche" è stato aggiunto al comma 2 un periodo (cosiddetto intruso) il quale dispone che:

"Le commissioni provinciali di vigilanza, anche avvalendosi dell'ausilio di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche, sono altresì competenti all'accertamento degli aspetti tecnici di sicurezza e di igiene, al fine della iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337."

Le Commissioni provinciali, previste dal regolamento al testo unico di pubblica sicurezza erano e tuttora sono, di nomina prefettizia ed operano all'interno delle strutture dello Stato.

E' noto che con il dpr 311/2001, regolamento di delegificazione emanato ai sensi l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, alle commissioni provinciali sono state sostituite le commissioni comunali che, di conseguenza, sono competenti a:

"accertare, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3, anche avvalendosi di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche, gli aspetti tecnici di sicurezza e di igiene al fine della iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337;"

*La Comunità di pratica delle attività economiche che si è riunita a Ferrara per approfondire alcune problematiche del settore, e, tra queste, l'attuale disciplina in materia di spettacolo viaggiante, ritiene, in via propositiva, di evidenziare la problematica connessa all'attuale normativa, per contribuire, anche, ad una più ampia diffusione nel territorio nazionale di prassi univoche, al fine di garantire quella semplificazione che, procedure differenziate, inevitabilmente inibiscono.*

### **1) Polizia amministrativa o pubblica sicurezza?**

Il riparto delle competenze in materia di polizia amministrativa e pubblica sicurezza ha ormai copertura costituzionale con la chiara ed inequivocabile distinzione operata dal decreto leg.vo 112/1998<sup>2</sup>. A sua volta, l'articolo 118 Cost., dispone che:

<sup>1</sup> Il titolo del decreto legislativo 3/1998 è "Riordino degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento dello spettacolo, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera a) , della legge 15 marzo 1997, n. 59

<sup>2</sup> L'articolo 159 del d.lgs. 112/1998 dispone che:

1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne

*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

Ne consegue un dubbio di legittimità, quindi, in capo al decreto 18 maggio 2007 in quanto le competenze alle autonomie locali possono essere conferite con legge e non certamente, quindi, con un decreto ministeriale. Ma a prescindere da tale considerazione, l'interrogativo che i Comuni si pongono, allo stato attuale, è se la certificazione delle attrazioni per lo spettacolo viaggiante è funzione statale ma, implicitamente, delegata ai comuni con il decreto sopraindicato o, invece, è funzione propria dei comuni in base al trasferimento delle competenze disposta dal dpr 616/1977. Si potrebbe ritenere, infatti, che la verifica della sicurezza delle attrazioni per lo spettacolo viaggiante altro non sia che una fase connessa al procedimento autorizzatorio per l'esercizio dell'attività ex articolo 69 tulps, la cui competenza è stata trasferita ai comuni con il già indicato dpr 616/1977. Ai comuni, infatti, compete la verifica dell'agibilità prevista dall'articolo 80 tulps.

A tale proposito, peraltro, è utile richiamare la memorabile decisione del Consiglio di Stato 30 settembre 1987, n. 556, in Cons.d.St., 1987, 9, p. 1233 ss emanata a seguito del ricorso presentato dal Comune di Milano che, in prima istanza, si vide negato il diritto di nominare una commissione comunale di vigilanza articolata secondo le proprie necessità. Con tale decisione, il Consiglio di Stato chiarì che i comuni, nelle funzioni di cui all'art. 19 dpr 616/1977, hanno il potere, non soltanto di emanare l'atto finale del procedimento, ma anche di condurre i relativi accertamenti istruttori, nonché di porre norme regolamentari anche per quanto attiene all'organizzazione delle competenze e disciplina delle procedure.

Va evidenziato, peraltro, che la previgente disciplina di certificazione e contestuale assegnazione del contrassegno metallico alle attività dello spettacolo viaggiante era di competenza del Ministero del turismo e spettacolo, così come risulta evidente dall'articolo 5 della circolare 27 settembre 1989 n. 4803/TB30 del suddetto ministero. E, a tale proposito, è ben noto che il trasferimento di competenze deve essere preceduto dal trasferimento delle risorse.

Dirimere la questione (pubblica sicurezza o polizia amministrativa) e sciogliere i dubbi interpretativi diventa sostanziale anche perchè l'interrogativo non è di poco conto. Nel primo caso, infatti, la competenza sarebbe del sindaco nella sua qualità di ufficiale del governo o autorità di pubblica sicurezza e non in quanto vertice dell'amministrazione comunale, che la potrebbe comunque delegare ad un funzionario, mentre nel caso in cui la materia rientrasse nella polizia amministrativa la funzione sarebbe di competenza del

---

risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.”

dirigente competente in base alla distinzione operata dal tuel 267/2000. La questione è rilevante perché l'emanazione di atti da parte di un soggetto incompetente ne potrebbe determinare la loro nullità.<sup>3</sup>

Il successivo interrogativo è ancor più dirompente. Ci si chiede, infatti, se la materia rientra nell'ambito della polizia amministrativa, la cui potestà legislativa è attribuita alle regioni e le cui funzioni sono state assegnate ai comuni con il più volte richiamato dpr 616/1977 (e successivo decreto legislativo 112/1998), a quale titolo il Ministero dell'Interno interviene nel fornire direttive in materia, come è stato con la circolare 570 del 2 maggio 2008 che, seppur inviata ai direttori e comandanti dei vigili del fuoco e, per conoscenza ai prefetti, invitava gli stessi a fornire indicazioni ai comuni sulle procedure da adottare per le attrazioni già in attività all'entrata in vigore delle nuove disposizioni?

## **2) Entrando nello specifico della disciplina contenuta nel decreto 18 maggio 2007, si evidenzia quanto segue:**

a) il conduttore, che la UNI EN 13814:2005 definisce come "operatore" è, nella sostanza, la persona espressamente adibita al funzionamento dell'attrazione o dell'attività. E' necessario puntualizzare tale circostanza, al fine di evitare di utilizzare il termine "preposto", che civilisticamente ha altro significato. Il conduttore è persona incaricata (non è necessaria una delega) dal gestore (titolare della autorizzazione ex articolo 69 tulp) per l'esercizio dell'attività di spettacolo viaggiante). Tuttavia, il nominativo del conduttore/o dei conduttori è necessariamente comunicato al Comune, unitamente alla domanda di autorizzazione. Non potranno essere adibiti al funzionamento dell'attività minori di età, in quanto giuridicamente "irresponsabili". Fanno eccezione a quest'obbligo le attrazioni più semplici, su indicazione dell'Associazione di categoria.

b) Titolarità della licenza di esercizio e variazioni e atto di registrazione.

Un aspetto pratico da risolvere è quello connesso alla variazione della titolarità degli atti di registrazione delle giostre che, in base al decreto del Ministero dell'Interno di un anno fa, devono essere variati in base al soggetto che detiene la disponibilità delle attrazioni. La questione riguarda soprattutto la categoria dei gommosi o delle piccole attrazioni che vengono prese in affitto anche dalle amministrazioni comunali o dalle pro loco, in occasione di feste paesane o di particolari eventi. In questo caso, infatti, in base al

---

<sup>3</sup> Secondo la giurisprudenza del Consiglio di stato, d'altronde, anche a seguito del trasferimento di funzioni disposto dal dpr n. 616 del 1977, le funzioni di pubblica sicurezza rimangono separate dalle funzioni di polizia amministrativa, devolute alla competenza comunale. Pur se entrambe rientranti nella generale nozione di amministrazione di polizia, la polizia di sicurezza e la polizia amministrativa comunale restano distinte per oggetto e per finalità: la prima è improntata a una peculiare funzione preventiva, si collega a situazioni suscettibili di recare grave pregiudizio alla pubblica incolumità e si traduce nell'esercizio di poteri che la legge ha riservato allo stato; la seconda è diretta emanazione delle competenze comunali per il rilascio di provvedimenti abilitativi ai privati ed è strumentale al rispetto dei limiti caso per caso imposti ai singoli operatori' (cfr. Consiglio di stato, V sezione, 24 ottobre 2000, n. 5698, la quale richiama in proposito la sentenza n. 77/1987 della Corte costituzionale). Da tali considerazioni discende che le funzioni di pubblica sicurezza rimangono dunque attribuite ai sindaci dei singoli comuni. In tal senso si è espresso il Dipartimento affari interni e territoriali del ministero dell'interno (ItaliaOggi - osservatorio viminale Numero 190, pag. 38 del 11/8/2006

decreto sicurezza, dovrebbe essere richiesto al comune che, a suo tempo, aveva registrato l'attrazione, la modifica degli atti di registrazione. E' evidente che tale procedura è impraticabile. Di conseguenza, dovrebbe essere imposta ai noleggiatori, siano associazioni o imprenditori, l'esercizio di attività di impresa per lo spettacolo viaggiante con la conseguente titolarità a loro nome degli atti di registrazione delle diverse attrazioni senza dover operare, di volta in volta, la modifica della titolarità.

c) Inserimento nella licenza di esercizio del numero e della tipologia di attrazioni o attività. E' prassi, in conseguenza della procedura che a suo tempo era stata adottata dal Ministero dello spettacolo, inserire all'interno della licenza di esercizio prevista dall'articolo 69 tupls, l'elenco delle attrazioni di cui il titolare dell'autorizzazione ha la disponibilità. A tale proposito si rileva che l'articolo 1, comma 2, della legge 241/1990 vieta di aggravare i procedimenti. Di conseguenza, fermo restando che gli atti di indirizzo a suo tempo emanati dal Ministero dello spettacolo, sono privi di contenuto precettivo per i comuni, risulta necessario conoscere le motivazioni che dovrebbero indurre i comuni a porre a carico degli operatori del settore adempimenti non previsti da alcun obbligo né di legge né di regolamento. Dal momento in cui le disposizioni relative alla registrazione delle attrazioni, infatti, saranno a regime, ogni operatore dovrà disporre di tante certificazioni quante sono, in sostanza, le attrazioni di cui ha la disponibilità. Imporre la variazioni del titolo autorizzatorio ad ogni variazione delle attrazioni "controllate" è in controtendenza alla politica di semplificazione condivisa da tutti i governi che si sono succeduti in questi ultimi vent'anni.

d) Autorizzazione o dichiarazione di inizio attività?

E' noto che l'articolo 19 della legge 241/1990, più volte modificato, presuppone per la sua applicabilità, l'inesistenza di valutazioni discrezionali in capo all'amministrazione procedente. E' evidente che per l'attività di operatore dello spettacolo viaggiante autorizzata ai sensi dell'articolo 69 tupls, la discrezionalità è connessa ai requisiti di onorabilità previsti dall'articolo 11 tupls. La disposizione di cui al secondo comma di questo articolo, nell'elencare le ipotesi di condanna per i reati, esplica che in tali circostanze "le autorizzazioni di polizia possono essere negate .....". Ne deriva quindi che poiché il potere discrezionale è potere tipico dell'amministrazione, e non del privato, il richiedente non potrà in alcun caso, autocertificare il possesso dei requisiti di onorabilità. Si ritiene invece che l'ipotesi di assoggettare il procedimento a dichiarazione di inizio attività possa sussistere nel caso in cui un soggetto, già titolare di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di spettacolo viaggiante, e quindi certamente in possesso dei requisiti di onorabilità, debba essere autorizzato dal comune in cui intende materialmente effettuare l'attività: sagra del paese ecc. Il procedimento semplificato (d.i.a.), ovviamente, potrebbe essere attivato esclusivamente con riferimento alle aree che il Comune ha già ritenuto idonee ai sensi della legge 337/1968. Per tali aree, infatti, il Comune ha già esercitato la propria discrezionalità valutandone la idoneità dal punto di vista tecnico.