Pubblicato il 25/02/2020

N. 01395/2020REG.PROV.COLL.
N. 03481/2019 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 3481 del 2019, proposto da

Federico Gatti, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Pesce, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

contro

U.T.I. - Unione Territoriale Intercomunale del Friuli Centrale, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino e Giuseppe Sbisà, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

Comune di Udine, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 00330/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'U.T.I. - Unione Territoriale Intercomunale del Friuli Centrale;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2019 il Cons. Federico Di Matteo e uditi per le parti gli avvocati Filippo Pesce, e Viola in dichiarata delega di Sanino;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Federico Gatti, titolare della ditta individuale Zero Zero, presentava il 21 dicembre 2017 al S.U.A.P. – sportello unico delle attività produttive dell'U.T.I. Ufficio territoriale intercomunale Friuli Centrale una s.c.i.a. – segnalazione certificata di inizio attività per l'avvio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in locale commerciale sito in Udine alla via Poscolle, 6.
1.1. La Polizia locale, a seguito di sopralluogo avvenuto il 2 febbraio 2018, accertava la "*carenza dei requisiti di sorvegliabilità*" e l'U.T.I., con nota 17 maggio 2018 prot. 002540, comunicava l'avvio del procedimento di sospensione dell'attività, assegnando termine di dieci giorni per la presentazione di memorie e/o documenti; seguiva la presentazione di note di chiarimenti da parte del Gatti e l'adozione da parte dell'U.T.I. del provvedimento, 17 luglio 2018 prot. 00355728/P, di sospensione dell'attività di esercizio di somministrazione al pubblico di

alimenti e bevande per un minimo di tre giorni consecutivi fino ad un massimo di novanta per consentire il ripristino dei requisiti di sorvegliabilità, con avvertimento che, in caso di mancata adozione delle misure di ripristino, l'attività avrebbe dovuto intendersi definitivamente cessata senza ulteriori comunicazioni.

2. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia Federico Gatti impugnava il provvedimento di sospensione sulla base di due motivi; si costituiva in giudizio l'U.T.I. che concludeva per il rigetto.

2.1. Con sentenza in forma semplificata ex art. 60 Cod. proc. amm., sez. I, 29 ottobre 2018, n. 330, il Tribunale respingeva il ricorso; premesso il contenuto dell'art. 1, comma 1 e 2, d.m. 17 dicembre 1992, n. 564 secondo cui: "*I locali e le aree adibiti ... ad esercizio per la somministrazione al pubblico di alimenti o bevande devono avere caratteristiche costruttive tali da non impedire la sorvegliabilità delle vie d'accesso o d'uscita*" e "*Le porte o altri ingressi devono consentire l'accesso diretto dalla strada, piazza o altro luogo pubblico e non possono essere utilizzati per l'accesso ad abitazioni private*", il giudice di primo grado riteneva confermato, sulla base della documentazione fotografica versata in atti dall'amministrazione, la carenza del requisito di sorvegliabilità dell'ingresso al locale dall'esterno, per essere lo stesso situato all'interno di una corte privata (*rectius*: androne privato) cui era possibile accedere attraverso due portoni prospicienti via Poscolle e per la presenza, nella corte, prima di accedere al locale commerciale, di una porta a vetri che conduce ai piani superiori ove sono appartamenti privati.

Quanto al secondo motivo di ricorso, diretto a contestare la violazione dell'art. 19 l. 7 agosto 1990, n. 241 per aver l'amministrazione disposto la sospensione dell'attività quando era ormai decorso il termine di sessanta giorni dal ricevimento della s.c.i.a. (come pure dall'accertamento effettuato dalla Polizia locale), il giudice riteneva di qualificare il provvedimento impugnato come di annullamento in autotutela ex art. 21 – nonies l. 7 agosto 1990, n. 241, non vincolato negli stretti limiti temporali stabiliti dall'art. 19, comma 3, l. n. 241 cit., e, comunque, doverosa l'adozione del provvedimento di sospensione di cui all'art. 83, comma 4, lett. c) l. reg. Friuli Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 per la quale "…*è disposto il divieto di esercizio dell'attività qualora: ...c) vengono meno le condizioni relative alla sorvegliabilità dell'esercizio*…".

3. Propone appello Federico Gatti; si è costituito l'U.T.I. con memoria. Federico Gatti ha presentato memoria. All'udienza del 17 dicembre 2019 la causa è stata assunta in decisione.

4. Con il primo motivo di appello la sentenza di primo grado è censurata per "*Violazione di legge: art. 1 d.m. 17/12/1992, n. 564 – art. 83, comma 4, lett. c, l.r. 5/12/2005, n. 29. Difetto di motivazione ed errata valutazione dei documenti e provvedimenti di causa*"; evidenzia l'appellante che profilo dirimente ai fini della risoluzione della controversia non è la collocazione del locale all'interno di una corte privata e il conseguente ingresso attraverso quest'ultima – consentita dalla giurisprudenza poiché l'ingresso che avvenga tramite corte condominiale consente pur sempre il controllo e l'immediato accesso nel locale da parte dell'autorità di pubblica sicurezza – quanto, piuttosto, l'esistenza, nella medesima

corte privata, di un altro ingresso agli appartamenti privati dei piani superiori; e, tuttavia, argomenta, l'esistenza di altro ingresso, nella medesima corte, ma fuori dal locale commerciale, non può ritenersi in contrasto con l'art. 1 d.m. n. 564 del 1992, poiché detta norma impone esclusivamente che le porte e gli ingressi del locale commerciale non consentano l'accesso a luoghi privati, e non, invece, la presenza di ingressi privati adiacenti all'ingresso del locale commerciale. Questo perché la sorvegliabilità cui fa riferimento la norma va intesa nel senso di controllabilità dell'afflusso degli avventori; l'ingresso nel locale deve essere, cioè, tale da consentire alle forze dell'ordine di accertare, dalla pubblica via, se coloro che sono entrati nel locale escono poi dallo stesso ovvero entrano in luoghi privati.

Essendo tale possibilità di controllo consentita dallo stato dei luoghi, conclude l'appellante, dovrebbe riconoscersi la conformità del locale al requisito della "*sorvegliabilità*" come imposto dalla normativa regolamentare.

4.1. Il motivo è infondato.

L'art. 1 (*Sorvegliabilità esterna*) decreto del Ministro dell'Interno 17 dicembre 1992, n. 564 (*Regolamento concernente i criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande*) dispone: "*1. I locali e le aree adibiti, anche temporaneamente o per attività stagionale, ad esercizio per la somministrazione al pubblico di alimenti o bevande devono avere caratteristiche costruttive tali da non impedire la sorvegliabilità delle vie d'accesso o d'uscita. 2. Le porte o altri ingressi devono consentire l'accesso diretto dalla*

strada, piazza o altro luogo pubblico e non possono essere utilizzati per l'accesso ad abitazioni private".

Come si ricava chiaramente dalla nota della Polizia locale rivolta al Responsabile attività economiche dell'U.T.I. all'esercente era contestata la carenza del requisito della sorvegliabilità poiché la medesima corte interna di accesso al locale commerciale consentiva anche l'accesso ad abitazioni civili, così rendendo difficile l'immediato controllo dalla pubblica via del locale per i profili di ordine e sicurezza.

4.2. La circostanza non è contestata in fatto, poiché l'appellante stesso ammette la presenza nella medesima corte di altro ingresso ad abitazioni private; assume, però, che l'esistenza di ingressi distinti – al locale commerciale e alle abitazioni private – sia pure all'interno della medesima corte garantisca il requisito della sorvegliabilità potendo le forze pubbliche agevolmente controllare entrata e uscita degli avventori dal locale commerciale.

La tesi dell'appellante, tuttavia, non merita adesione: la disposizione regolamentare pone un limite preciso che non lascia dubbi interpretativi laddove stabilisce che gli ingressi "… *non possono essere utilizzati per l'accesso ad abitazioni private*".

In tal caso – ed è questo l'elemento decisivo che vale a superare ogni altro profilo – l' "*ingresso*", cui occorre aver riguardo per stabilire la sorvegliabilità del locale dall'esterno, è quello alla corte interna, o meglio, per come si evince chiaramente dalla documentazione fotografica, all'androne del palazzo, poiché esso dà accesso, in uno, all'andito delle scale delle abitazioni privati e alla soglia del locale commerciale.

Ne segue che si è in presenza di un accesso comune al locale commerciale e agli appartamenti privati che, per sua conformazione, impedisce il controllo dalla pubblica via di coloro che entrano nell'androne, non essendo possibile stabilire, specialmente in presenza di portone chiuso, se diretti al locale commerciale ovvero alle abitazioni private.

4.3. La sentenza di primo grado, pertanto, che ha esattamente ricostruito in punto di fatto le modalità di accesso al locale commerciale e condiviso precedenti pronunce che hanno fissato il principio per il quale un corridoio o un cortile, che consentano anche gli accessi ad abitazioni civili, rendono carente il requisito della sorvegliabilità, merita conferma.

5. Con il secondo motivo di appello la sentenza di primo grado è oggetto di censura per "*Violazione di legge: artt. 3 e 19 l. 07/08/1990 n. 241 – Eccesso di potere per difetto di motivazione*"; l'appellante contesta la qualificazione del provvedimento impugnato adottato quale annullamento in autotutela *ex* art. 21 – *nonies* l. n. 241 del 1990 per l'assenza di ogni accertamento relativo al vizio di legittimità del titolo abilitativo, come pure per la mancata indicazione delle ragioni di interesse pubblico e dell'interesse dei destinatari, e ribadisce che nessun provvedimento inibitorio poteva essere assunto oltre il termine di sessanta giorni dalla presentazione della s.c.i.a. (ovvero dal sopralluogo della Polizia locale); ritiene inesatto anche il riferimento all'art. 83, comma 4, lett. c) l. reg. Friuli Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 poiché riferita a situazione di carenza di sorvegliabilità, inizialmente sussistenti, e successivamente venute meno, laddove, invece, nel caso di specie,

era contestata l'originaria irregolare conformazione del locale commerciale.

5.1. Il motivo è infondato.

Ritiene il Collegio, così meglio precisando quanto affermato dal giudice di primo grado, che l'amministrazione provinciale ha disposto la sospensione dell'attività di somministrazione in attuazione del potere riconosciutole dall'art. 83 (*Sanzioni amministrative relative alla somministrazione*), comma 4, lett. c) l. reg. Friuli Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (*Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande*).

In tal senso depone, non solo l'espresso richiamato a tale disposizione nel provvedimento impugnato, ma specialmente, la decisione di sospendere l'attività per un dato periodo di tempo al fine di consentire l'adozione di misure di ripristino, e non, invece, disporre l'immediato annullamento del titolo abilitativo.

Infatti, l'art. 83, comma 4, lett. c) citato prevede che: "*L'autorizzazione è altresì revocata ovvero è disposto il divieto di esercizio dell'attività qualora: ...c) vengono meno le condizioni relative alla sorvegliabilità dell'esercizio o quelle concernenti la loro conformità alle norme edilizie, incluse quelle relative all'impatto acustico, urbanistiche, sanitarie, di prevenzione incendi e di sicurezza; al fine di consentire all'operatore il ripristino dei requisiti mancanti, la revoca ovvero il divieto sono preceduti da un provvedimento di sospensione dell'attività per una durata non inferiore a tre giorni e non superiore a novanta giorni, salvo proroga in caso di comprovata necessità*".

Sostiene l'appellante che la norma stabilisce la disciplina della diversa fattispecie nella quale le condizioni di sorvegliabilità siano inizialmente presenti – e per questo l'attività ben autorizzata – ma poi vengano meno per ragioni sopravvenute, e non invece la fattispecie, come quella di cui si discute, in cui sin dall'avvio dell'attività non era presente il requisito di sorvegliabilità.

5.2. La tesi dell'appellante, pur in astratto condivisibile, non porta, però, a ritenere illegittimo il provvedimento impugnato per la peculiarità del caso in esame.

Occorre considerare, infatti, che dalla planimetria allegata alla s.c.i.a., versata in atti, era possibile trarre convincimento dell'esistenza del requisito della sorvegliabilità, come in precedenza descritto, alla luce della rappresentazione grafica dello spazio in cui era collocato il locale commerciale; il sopralluogo della Polizia locale, invece, ha accertato che la sistemazione dei locali era tale che non v'era possibilità di controllo dell'ingresso.

V'è stata, dunque, nella vicenda in esame, un *prius*, in cui la condizione di sorvegliabilità risultava presente documentalmente, e un *posterius*, in cui non v'era; di certo, al momento del sopralluogo della Polizia locale, non sussisteva la condizione di sorvegliabilità.

Alla luce delle predette circostanze, senza ulteriori indagini, l'amministrazione ha reputato di far applicazione della disposizione di cui all'art. 83, comma 4, l. reg. n. 29 cit., peraltro così disponendo *in bonam partem* per l'obbligo ivi imposto all'amministrazione di fissare un termine finalizzato al ripristino del requisito mancante (che, nel caso di specie, sarebbe potuto essere, in ipotesi, l'apertura di altro ingresso al locale

commerciale), piuttosto che disporre l'immediato annullamento del titolo abilitativo, dei quali – è opportuno precisare per essere stata la questione trattata dalle parti nei loro scritti difensivi – pur sussistevano le condizioni non potendosi dubitare che la sorvegliabilità del locale commerciale risponda a ragioni di pubblico interesse *in re ipsa* prevalenti sull'interesse del privato.

6. In conclusione, l'appello va respinto e la sentenza di primo grado confermata.

7. La peculiarità della vicenda, la necessità di chiarire taluni profili, giustificano la compensazione tra le parti in causa delle spese di lite anche del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti in causa le spese del presente grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Federico Di Matteo	**Luciano Barra Caracciolo**

IL SEGRETARIO