



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
 UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO	TRENTO E BOLZANO
AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AI SIGG. QUESTORI	LORO SEDI

e, p.c.:

AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, il Consumatore, la Vigilanza e la Normativa tecnica	ROMA
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA
AL GABINETTO DELL'ON.LE SIG. MINISTRO	SEDE
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO	SEDE

**Oggetto:** Indirizzi applicativi relativi al potere di sospensione e revoca delle autorizzazioni per la gestione degli esercizi pubblici di cui all'art. 100 del T.U. delle Leggi di pubblica sicurezza.

~~~~~

*Seguito:*

- a) f. n. 557/PAS/U/017997/12982.LEG del 20.12.18;
- b) f. n. 11001/123/111 (3) del 18.07.17;
- c) f. n. 557/PAS/U/007548/10100 (1) del 29.05.18.

## 1. Premessa

Come è noto, gli esercizi pubblici costituiscono un insieme di attività economiche, individuate dall'art. 86 TULPS e dalle connesse disposizioni regolamentari, il cui tratto comune è dato dal fatto che esse consistono nell'offrire al pubblico una serie di servizi.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Si tratta di una "macro - categoria" particolarmente composita che è sottoposta a discipline articolate che, tuttavia, si muovono secondo uno schema logico unitario, venutosi a consolidare nel tempo per effetto dei decentramenti amministrativi operati dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nonché della riforma del Titolo V della Costituzione.

In sintesi, tale schema si impernia su due ordini di normative.

Il primo si occupa di regolare i requisiti e le condizioni in presenza dei quali la specifica attività economica può essere legittimamente esercitata senza recare pregiudizio ai soggetti, ai beni e agli interessi giuridici coinvolti ed è affidato, con l'unica eccezione dei giochi e delle scommesse leciti (artt. 88 e 110 TULPS), agli interventi del Legislatore regionale, giusta i criteri di riparto stabiliti dall'art. 117 Cost..

Il secondo ordine di normative riguarda, invece, i profili afferenti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Tali interventi, in conformità al magistero della Corte Costituzionale (si vedano le sentenze n. 77 del 1987 e n. 129 del 2009), sono affidati, in via esclusiva, alla legislazione dello Stato che continua ad incentrarsi sul T.U. delle Leggi di P.S., nonché su altre fonti che nel tempo ne hanno costituito il corollario.

Nell'economia di questo sistema - che può essere definito di polizia amministrativa di sicurezza - un ruolo fondamentale è rivestito dai poteri attraverso i quali le Autorità, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza svolgono i controlli "dinamici" sulle attività autorizzate.

## 2. *Quadro dei poteri di sospensione e revoca della licenza in materia di esercizi pubblici*

Da questo punto di vista, la disciplina degli esercizi pubblici fa perno - oltre che sulla generale facoltà di accesso ai luoghi in cui viene espletata l'attività autorizzata, prevista dall'art. 16 TULPS - anche su un ampio "catalogo" di poteri inibitori.

Si tratta di uno "strumentario" il cui ambito di applicazione non è circoscritto alle sole ipotesi in cui vengono meno i requisiti soggettivi richiesti per lo svolgimento di una determinata attività (si veda l'art. 11 TULPS) ovvero i presupposti oggettivi essenziali per prevenire o ridurre i rischi di turbativa per l'ordine e la sicurezza pubblica (si pensi a variazioni strutturali, capaci di incidere negativamente sulle caratteristiche di sorvegliabilità ed illuminazione esterna dei locali, stabilite, per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, dal D.M. 17 dicembre 1992, n. 564 e, per le altre tipologie di esercizi, dagli artt. 153 e 185 del R.D. n. 635/1940).

Su questa falsariga si colloca anche l'art. 99 TULPS, secondo cui la licenza dell'esercizio è revocata nel caso di sua chiusura per un periodo superiore ai trenta giorni senza che sia stata informata l'Autorità locale di p.s. ovvero nel caso in cui - decorso il periodo di chiusura comunicato alla stessa Autorità, che non può comunque essere superiore ai tre mesi - l'attività non venga ripresa.

La disposizione, il cui testo è stato aggiornato dal D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, trova applicazione agli esercizi di giochi leciti e



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

scommesse, nonché a quelle altre tipologie di esercizi per i quali la disciplina di settore, statale o regionale, non abbia previsto specifiche clausole di esclusione<sup>1</sup>.

A tali ipotesi si aggiungono i poteri di sospensione e di revoca dell'autorizzazione o comunque dell'atto ad effetto abilitante, volti a sanzionare gli abusi del titolo stesso (art. 10 TULPS) o a rimuovere situazioni che, sulla base di oggettivi elementi, indicano l'esistenza di una concreta situazione di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Sotto quest'ultimo punto di vista, il Legislatore statale mette a disposizione delle Autorità di p.s. un "ventaglio" di strumenti di intervento particolarmente modulato ed attagliato sulle diverse fattispecie, suscettibili di presentarsi nella realtà pratica.

Si inseriscono in questo contesto, innanzitutto, i poteri suscettibili di essere applicati in fattispecie specifiche, tassativamente individuate dalla norma.

Ci si riferisce, più in dettaglio, all'art. 79, comma 6, del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, che consente ai Prefetti di disporre, in via cautelativa, la chiusura degli esercizi pubblici in cui si siano verificate le condotte agevolative del consumo di sostanze stupefacenti o psicotrope punite a titolo di delitto dalla medesima disposizione, nonché ad alcune ipotesi contemplate dall'art. 110 TULPS.

Difatti l'art. 110, comma 10, ultimo periodo, prevede che, se l'autore degli illeciti indicati nel precedente comma 9, è titolare della licenza di cui all'art. 88 TULPS, il Questore può sospendere la licenza stessa per un periodo da uno a trenta giorni e, in caso di reiterazione delle violazioni ai sensi dell'art. 8-bis della Legge n. 689/1981, può disporre la revoca.

Il successivo comma 11 della medesima disposizione stabilisce, poi, che il Questore sospende la licenza degli esercizi pubblici in cui siano state commesse violazioni di rilevante gravità alla disciplina degli apparecchi da gioco leciti ivi installati<sup>2</sup>.

Al di fuori di queste fattispecie, opera la disposizione dell'art. 100, secondo cui il Questore può sospendere e, nelle situazioni di reiterazione dei fatti, revocare la licenza riguardante la gestione degli esercizi pubblici in cui si sono verificati tumulti, gravi disordini o altri pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Sulla disposizione – oggetto del presente atto di indirizzo – si tornerà più diffusamente a breve.

Preme qui evidenziare – nell'ottica di fornire un riepilogo sistemico della materia – che accanto a questi poteri di "intervento diretto" se ne aggiungono ulteriori che si sostanziano nella facoltà di richiedere all'amministrazione competente la sospensione o revoca della licenza, ovvero l'adozione delle misure inibitorie delle attività condotte in virtù di regimi amministrativi che si imperniano

<sup>1</sup> Si ricorda, ad esempio, che l'art. 99 TULPS non si applica agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande in ragione della clausola di esclusione stabilita dall'art. 4 della legge 25 agosto 1991, n. 287.

<sup>2</sup> Si possono inquadrare in questo contesto anche l'art. 3 del D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 480 e l'art. 2 del D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481, che hanno introdotto una regolamentazione specifica degli esercizi di autorimessa e di noleggio di veicoli senza conducente, sottraendoli alla disciplina del T.U. delle Leggi di P.S. (e quindi anche alla possibilità di un intervento ai sensi dell'art. 100 TULPS). Tali previsioni consentono al Prefetto di sospendere o vietare lo svolgimento di tali attività economiche:

- per carenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 11, secondo comma, TULPS o per motivate esigenze di pubblica sicurezza, entro sessanta giorni dal momento in cui la Prefettura riceve dal Comune la denuncia di inizio attività presentata dall'interessato;
- successivamente al predetto termine, per sopravvenute esigenze di pubblica sicurezza.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

sulla segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) ovvero sul silenzio – assenso, previsti dagli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Su questo versante va ricordato l'art. 17, comma 4, della legge 26 marzo 2001, n. 128, che consente al Prefetto di richiedere all'organo titolare della funzione autorizzatoria l'adozione di misure inibitorie relativamente ad una vasta congerie di attività economiche, tra cui anche gli esercizi pubblici, per motivate esigenze di prevenzione dei delitti di ricettazione, riciclaggio o reimpiego dei beni di provenienza illecita (art. 3, comma 1, lett. c) e d) del D.M. 7 aprile 2008, n. 104).

Il "mosaico" è completato dall'art. 19, quarto comma, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale prevede che il Prefetto possa, esclusivamente per motivi di pubblica sicurezza, chiedere al Sindaco la sospensione, l'annullamento o la revoca delle autorizzazioni di polizia indicate nella medesima disposizione.

Si tratta di un potere di tipo inibitorio che - come statuito dalla Corte costituzionale e rilevato più volte dal Consiglio di Stato - è rimasto nelle prerogative dei Prefetti anche dopo il decentramento operato dal D. Lgs. n. 112/1998 (Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2005 n. 4344 e Sez. V, 24 ottobre 2000, n. 5698) e che, al tempo stesso, viene a porsi come "momento di chiusura" del sistema.

Difatti – giusta anche in questo caso quanto precisato dalla giurisprudenza amministrativa – il Prefetto può richiedere l'adozione delle misure contemplate dall'art. 19 del D.P.R. n. 616/1977, solo nei casi in cui si controverta di esigenze di pubblica sicurezza (Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2016, n. 1681), riconducibili a fattispecie diverse da quelle considerate dalle disposizioni di segno più specifico sopra enumerate.

I principi dettati dai ricordati art. 17 della legge n. 128/2001 e dall'art. 19 del D.P.R. n. 616/1977 trovano il loro *pendent* nella *regula iuris*, ribadita anche di recente dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui i Comuni possono revocare le autorizzazioni commerciali di propria competenza per motivi di ordine e sicurezza pubblica solo in presenza di una richiesta formulata dall'Autorità provinciale di p.s. (TAR Liguria, Sez. II, 11 febbraio 2019, n. 117).

### 3. L'esigenza di fornire indirizzi applicativi relativamente all'art. 100 TULPS

All'interno della panoramica appena descritta, lo strumento previsto dall'art. 100 TULPS continua a rivestire un carattere "centrale" per l'azione di prevenzione generale dei reati, in ragione anche dell'ampiezza del suo "spettro" di applicazione.

Tale "centralità" trova, del resto, conferma nei richiami operati all'art. 100 TULPS da alcuni importanti provvedimenti normativi del biennio 2017-2018, sui quali non si è mancato di richiamare l'attenzione.

Ci si riferisce, *in primis*, alle previsioni dell'art. 12 del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, che individua proprio nel potere questorile ex art. 100 TULPS lo strumento per garantire maggiore effettività alle ordinanze emesse dai Sindaci, nella veste di rappresentanti della comunità locale, a termini dell'art. 50, commi 5 e 7, del T.U. dell'ordinamento degli enti locali di cui al D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

A ciò si è aggiunto l'art. 21-bis del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1 dicembre 2018, n. 132.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Come evidenziato nella circolare indicata a seguito sub a), tale ultima disposizione persegue l'obiettivo di innalzare il livello di prevenzione dell'illegalità e delle situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, positivizzando le esperienze nate da collaborazioni pattizie stipulate negli ultimi anni con le associazioni di categoria dei gestori dei locali di pubblico trattenimento.

La disposizione, infatti, introduce un sistema di cooperazione operosa incentrato su "*Linee guida*" da adottarsi a livello nazionale, sentita la Conferenza Stato – città e autonomie locali, destinate ad essere declinate da accordi di livello provinciale, stipulati dai Prefetti con le predette associazioni, ai quali possono aderire i singoli esercenti.

Il punto "nodale" di questo sistema è rappresentato dalla previsione secondo cui il Questore è chiamato a tenere conto dell'adesione ai predetti accordi e del puntuale e integrale rispetto delle condizioni e misure da essi previsti da parte dei gestori degli esercizi pubblici, anche ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti contemplati dal richiamato art. 100 TULPS.

Attraverso questo meccanismo, l'art. 21-*bis* del D.L. n. 113/2018 prefigura un'evoluzione del sistema delineato dal ripetuto art. 100 che, anche nel rispetto del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 1 della legge n. 241/1990, punta a valorizzare i comportamenti dell'esercente "virtuoso" che intende muoversi in una logica di collaborazione operosa con le Autorità di p.s. e le Forze di polizia per la prevenzione delle turbative e delle fonti di pericolo per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

Si tratta di una logica che - coerentemente ad alcuni dei *driver* delle riforme dei modelli d'azione amministrativa di questi ultimi anni - tende a fare sempre più leva sul criterio dell'auto-responsabilità di cittadini ed imprese, attraverso un sistema di incentivi e disincentivi.

E' evidente, dunque, la necessità di coniugare questa nuova impostazione con la visione più "tradizionale", secondo cui la *ratio* dell'art. 100 TULPS risiede nell'esigenza di soddisfare finalità preventive rispetto ai pericoli che possono minacciare l'ordine e la sicurezza pubblica, indipendentemente dall'accertamento della colpa dell'esercente rispetto al venire in essere di tali pericoli (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. III, 24 gennaio 2019, n. 1021 e 15 novembre 2018, n. 6791, TAR Lazio, Sez. I-Ter, del 19 giugno 2018 n. 7439, TAR Calabria, Sez. Staccata di Reggio Calabria del 3 aprile 2019 n. 305).

Alla luce di ciò, nelle more dell'adozione delle cennate "*Linee guida*", appare opportuno rassegnare all'attenzione – unitamente alla sopra descritta panoramica dei poteri di intervento dell'Autorità provinciale di p.s. in materia di esercizi pubblici – anche un insieme organico di indirizzi per la migliore ed uniforme applicazione sul territorio dei poteri ex art. 100 TULPS.

In tal modo, la presente circolare viene ad innestarsi nel più ampio sforzo, avviato nel 2017, volto ad aggiornare e sistematizzare il quadro degli orientamenti interpretativi ai quali le predette Autorità e le Forze di polizia potranno fare appello nell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa di sicurezza.

#### 4. Competenza ad adottare i provvedimenti ex art. 100 TULPS

Ciò premesso, preme, innanzitutto, dare conto del fatto che possono ormai considerarsi pacificamente risolte le incertezze interpretative insorte circa la titolarità del potere inibitorio di cui all'art. 100 TULPS.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

In passato non erano mancati orientamenti, anche da parte di alcuni Giudici amministrativi di prime cure, propensi a ritenere che, nel silenzio della legge, tale potere dovesse considerarsi di spettanza dei Sindaci, in quanto meramente "accessorio" alle funzioni autorizzatorie in materia di esercizi pubblici devolute ai Comuni dal D.P.R. n. 616/1977.

Tale posizione, rimasta comunque minoritaria e non condivisa dal Consiglio di Stato, è stata definitivamente superata grazie all'intervento della Corte Costituzionale, con la già menzionata sentenza n. 129 del 2009.

Nella sentenza viene preliminarmente osservato che le funzioni di polizia amministrativa devolute agli Enti Locali dai "decentramenti" del 1977 e del 1998 riguardano unicamente le misure dirette ad evitare danni e pregiudizi, suscettibili di essere arrecati a soggetti giuridici e cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze delle Regioni e degli Enti locali.

Non è però questo il caso dell'art. 100 TULPS, il quale, impedendo il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, persegue come unica finalità l'esigenza obiettiva di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini e viene, quindi, ad esorbitare dall'alveo di competenza delle Autonomie, le quali non sono titolari di poteri propri nella "materia ordine e sicurezza pubblica".

In tal modo, il Giudice delle Leggi ha corroborato la posizione già assunta dal Consiglio di Stato, secondo cui le prerogative ex art. 100 TULPS vengono a configurarsi come un potere autonomo ed esclusivo del Questore, comunque distinto dalle funzioni di polizia amministrativa di spettanza degli Enti Locali, complementari alla regolamentazione di settore.

Tale costruzione, cui si è uniformata la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2013, n. 3421 e TAR Lombardia, Sez. III, 3 marzo 2010, n. 527), trova una definitiva conferma nel citato art. 12 del D.L. n. 14/2017.

La disposizione, nell'ampliare le ipotesi di applicazione dell'art. 100, individua nel Questore l'unico titolare dei poteri previsti dalla norma, con ciò escludendo che esso possa essere azionato da Autorità diverse.

## 5. *L'ambito di applicazione oggettivo dell'art. 100 TULPS*

Ribadita in tal modo la competenza esclusiva del Questore, appare adesso opportuno svolgere alcune considerazioni sulla previsione del citato art. 100 TULPS che ne individua il campo di applicazione oggettivo negli "esercizi anche di vicinato".

A questo riguardo si ritiene che abbia una rilevanza dirimente l'argomento ermeneutico desumibile dal fatto che la disposizione è inserita nella partizione del TULPS (Capo II del Titolo III) dedicata esclusivamente alla disciplina degli "esercizi pubblici".

La norma, pertanto, si riferisce - oltre alle ipotesi autorizzate ai sensi dell'art. 88 TULPS - primariamente alle attività economiche enumerate dall'art. 86 TULPS, le quali vengono oggi a ricomprendere:

- a) i locali in cui viene esercitata l'attività di somministrazione di alimenti e bevande eventualmente anche in forma congiunta all'organizzazione di pubblici spettacoli e trattenimenti, autorizzata a mente degli artt. 68, 69 e 80 TULPS;
- b) gli alberghi e le altre strutture ricettive e pararicettive;
- c) le sale pubbliche per biliardi o per altri giuochi leciti;



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- d) gli stabilimenti balneari;
- e) le strutture di ricovero degli animali;
- f) le imprese che producono, importano, distribuiscono, gestiscono o installano gli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per giochi leciti (art. 110, commi 6 e 7, TULPS).

Oltre alle fattispecie appena enumerate, l'art. 100 TULPS, per effetto di un'interpolazione attuata dal D.L. n. 14/2017, trova applicazione ad un'unica tipologia di esercizi non comprese nella casistica di attività disciplinate dall'art. 86 del medesimo Testo Unico.

Si tratta degli "esercizi di vicinato", espressione che – secondo le indicazioni interpretative formulate dal Gabinetto nella circolare indicata a seguito sub b) – sta a designare in questo contesto gli esercizi, aventi le caratteristiche stabilite dalle leggi regionali o, in assenza di previsioni sul punto, dall'art. 4, comma 1, lett. d), del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, dove viene effettuata la vendita per asporto degli alcolici.

Al di fuori di questa circoscritta eccezione, l'art. 100 TULPS non può, pertanto, essere applicato per sospendere o revocare la licenza di attività economiche che rientrano nella diversa categoria degli esercizi commerciali, cioè di quelle attività economiche - diverse da quelle enumerate dal ripetuto art. 86 TULPS – il cui elemento unificante si rinviene nell'essere destinate al compimento di un atto di compravendita di una determinata merce.

## 6. Le fattispecie "storiche" contemplate dall'art. 100 TULPS

Come è noto, l'art. 100 TULPS ancora il suo ambito di applicazione oggettivo a tre distinte fattispecie, e cioè ai casi in cui:

- a) all'interno dell'esercizio pubblico si siano verificati tumulti o gravi disordini;
- b) il locale sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose;
- c) l'esercizio pubblico costituisca, comunque, un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità e il buon costume o la sicurezza dei cittadini.

La giurisprudenza amministrativa ha elaborato, nel tempo, un articolato insieme di *regulae iuris* che consentono di specificare le condizioni in presenza delle quali il potere di sospensione e di revoca può ritenersi legittimamente esercitato.

Da questo punto di vista, il *leading case* è rappresentato dalla sentenza, con la quale il Consiglio di Stato ha enucleato, a fattor comune per le tre fattispecie sopra menzionate, le "situazioni – indice" che giustificano l'adozione delle misure ex art. 100 TULPS (Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2016, n. 1752).

Secondo questa pronuncia, la lettera e la *ratio* dell'art. 100 TULPS consentono di affermare che, in nessuna delle ipotesi considerate dalla norma, un singolo episodio sia sufficiente ad integrare i presupposti per l'adozione delle previste misure inibitorie, a meno che esso non sia caratterizzato da particolare grave violenza o allarme sociale.

All'interno di tale cornice generale, si possono collocare una serie di ulteriori e dettagliate *regulae iuris* che i Giudici Amministrativi sono venuti ad elaborare nel tempo e che possono costituire una valida linea guida per i Sig.ri Questori per individuare le situazioni nelle quali è possibile azionare il potere discrezionale conferito dal ripetuto art. 100 TULPS.

Tali "regole" possono essere schematizzate come segue:



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- a) relativamente all'ipotesi dei tumulti o gravi disordini accaduti all'interno dell'esercizio:**
- (1). **i provvedimenti ex art. 100 TULPS possono essere adottati allorché nel locale si siano verificati episodi plurimi di tumulti o disordini, caratterizzati dall'elemento della gravità** (Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2016, n. 1752, Cons. Stato, Sez. III, 24 gennaio 2019, n. 1021 e TAR Lombardia, Sez. I, 6 febbraio 2019, n. 880);
  - (2). **i tumulti o i gravi disordini verificatisi all'esterno del locale non rilevano ai fini dell'adozione delle misure ex art. 100 TULPS** (TAR Campania, Sez. Salerno, 7 febbraio 2018, n. 284, TAR Lombardia, Sez. III, 3 febbraio 2011, n. 457), a meno che essi, sulla base degli accertamenti svolti e documentati dall'Amministrazione, non siano la prosecuzione, senza sostanziale soluzione di continuità, di fatti iniziati all'interno del locale. Infatti, in tale ipotesi, ciò che assume rilievo è che l'esercizio pubblico sia stato il "teatro" del tumulto e del disordine e che quindi gli epiloghi degli episodi di violenza abbiano un fondato antecedente causale nelle circostanze verificatesi nell'esercizio pubblico (Cons. Stato, Sez. VI, 23 gennaio 2007, n. 1563; TAR Lombardia, Sez. I, 6 febbraio 2019, n. 880; TAR Liguria, Sez. II, 10 gennaio 2018, n. 26);
  - (3). **ai fini dell'applicazione dell'art. 100 TULPS, rilevano anche le condotte avvenute nelle pertinenze dell'esercizio pubblico, quali, ad esempio, i porticati e i de hors allestiti per i clienti** (TAR Lazio, Latina, Sez. I, 7 dicembre 2017, n. 51; citato TAR Lombardia, Sez. III, 3 febbraio 2011, n. 457).
- b) relativamente all'ipotesi del locale abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose:**
- (1). **la caratterizzazione di essere luogo di abituale ritrovo di persone pericolose o pregiudicati non può ritenersi sussistente, laddove il provvedimento si limiti ad indicare un unico episodio in cui si sia accertata la presenza di persone pregiudicate o pericolose.** Il carattere di "abitualità" può infatti ritenersi inverato solo allorché la presenza nel locale di pregiudicati e persone pericolose sia stata accertata in una pluralità di situazioni verificatesi in un significativo lasso temporale (citato TAR Campania, Sez. Salerno, 7 febbraio 2018, n. 284).
- c) relativamente al caso in cui l'esercizio pubblico costituisce comunque, un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità e il buon costume o la sicurezza dei cittadini:**
- (1). **il singolo episodio può legittimamente dare luogo alle misure ex art. 100 TULPS solo allorché rivesta carattere di gravità ed allarme per la collettività e costituisca un oggettivo pericolo per la pubblica sicurezza** (cennato Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2016, n. 1752);
  - (2). **l'esistenza di una situazione di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini può essere desunta anche da una pluralità di fatti concorrenti, quali l'esistenza di una o più denunce penali a carico dell'esercente, il fatto che quest'ultimo sia coadiuvato nella gestione da familiari pericolosi o pregiudicati, l'adozione di provvedimenti ex art. 39 TULPS, furti ai danni degli avventori, violazioni del divieto di somministrazione di bevande alcoliche ai minori, vendita, cessione e altre condotte di spaccio degli stupefacenti** (Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2007, n. 505, citato Cons. Stato, Sez. III, 24 gennaio 2019, n. 1021; citato TAR Lombardia, Sez. III, 3 febbraio 2011, n. 457, TAR Lombardia, Brescia, Sez. II 16 maggio 2018, n. 496);



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- (3). **l'esistenza di una situazione di pericolo può emergere allorquando risulti che, congiuntamente ad altre situazioni rilevanti, il gestore dell'esercizio pubblico, ovvero il personale addetto ai servizi di controllo agli ingressi delle attività di intrattenimento e spettacolo, abbiano omesso di richiedere l'intervento delle Forze dell'ordine relativamente ad atti di violenza o di aggressione accaduti all'interno del locale o nelle sue pertinenze** (citato TAR Lazio, Latina, Sez. I, 7 dicembre 2017, n. 51; TAR Piemonte, Sez. II, 13 giugno 2018, n. 774; citato TAR Lombardia, Sez. I, 6 febbraio 2019, n. 880);
- (4). **eventuali violazioni di norme, sanzionate a titolo di illecito amministrativo, riconducibili alla competenza degli enti locali (ad esempio in tema di emissioni rumorose) sono inidonee a determinare turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica o allarme sociale nella cittadinanza e, quindi, a fondare provvedimenti ex art. 100 TULPS** (TAR Toscana, 9 febbraio 2007, n.150).

## 7. *Le nuove ipotesi di applicazione dell'art. 100 TULPS, introdotte dal D.L. n. 14/2017.*

Come si è anticipato, l'art. 12 del D.L. n. 14/2017 ha aggiunto un'ulteriore ipotesi di applicazione dell'art. 100 TULPS.

La novella del 2017 prevede, infatti, che il Questore possa disporre la sospensione dell'esercizio pubblico ai termini del predetto art. 100 TULPS, nel caso di reiterata inosservanza delle ordinanze adottate dal Sindaco, ai sensi dell'art. 50, commi 5 e 7, TUEL, per:

- a) fare fronte ad esigenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale;
- b) fronteggiare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche attraverso disposizioni concernenti gli orari di vendita, pure per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche;
- c) coordinare e riorganizzare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, sentiti gli altri *stakeholder* istituzionali, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio comunale.

Si tratta, dunque, di una misura che mira a rafforzare l'effettività di questa tipologia di ordinanze sindacali, affiancando alle ordinarie sanzioni "edittali" previste dall'art. 7-bis, comma 1, TUEL, una pena amministrativa accessoria nel caso di reiterazione delle violazioni.

Giova precisare che la novella del 2017 non sembra aver modificato la natura del potere previsto dall'art. 100 TULPS che resta eminentemente preordinato alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Pertanto, anche nelle nuove ipotesi applicative introdotte dal D.L. n. 14/2017, il Questore potrà fare luogo alla sospensione della licenza dell'esercizio pubblico solo quando, sulla base dell'istruttoria svolta, riscontri l'esistenza di situazioni di turbativa o di pericolo delineate dal cennato art. 100.

Ciò spiega perché il ripetuto art. 12 del D.L. n. 14/2017 configuri la nuova attribuzione del Questore non in termini di attività amministrativa vincolata, bensì in termini di un potere ampiamente discrezionale, in esercizio del quale devono essere effettuate valutazioni sui profili di specifica pertinenza dell'Autorità provinciale di p.s..



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Come si è accennato, la norma in parola prevede che il Questore possa applicare la misura della sospensione ex art. 100 TULPS solo nel caso di reiterate inosservanze dei citati provvedimenti del Primo cittadino.

La disposizione non specifica quando si possa parlare di una reiterazione di tali inosservanze.

Pertanto, in assenza di più precise indicazioni normative, si ritiene che, ai fini dell'applicazione della disposizione in argomento, occorra fare riferimento all'art. 8-*bis* della legge 24 ottobre 1981, n. 689, la quale reca una disciplina generale della condizione di reiterazione degli illeciti amministrativi.

Quanto alle modalità di accertamento delle situazioni delineate dall'art. 12 del D.L. n. 14/2017, si evidenzia che l'accertamento delle violazioni delle ordinanze, adottate ai sensi dell'art. 50, commi 5 e 7, TUEL, rientra nei compiti di polizia amministrativa di competenza dei Comuni che li esercitano principalmente attraverso i dipendenti corpi e servizi di polizia locale.

Alla luce di ciò, si segnala all'attenzione dei Sig.ri Prefetti l'utilità di sensibilizzare i Sindaci delle rispettive Province affinché comunichino alle Questure i verbali di accertamento divenuti inoppugnabili, nonché le ordinanze-ingiunzioni adottate in relazione alle infrazioni alle ordinanze emesse ai sensi dell'art. 50, commi 5 e 7, TUEL, nei confronti degli esercizi pubblici.

Poiché, peraltro, la violazione delle predette ordinanze potrebbe essere riscontrata anche nel corso dei controlli di polizia amministrativa di sicurezza, appare altresì opportuno che i Sig.ri Prefetti, anche nel corso di sedute del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, richiamino l'attenzione circa la necessità che gli Uffici e i Comandi delle Forze di polizia comunichino alle Questure i verbali di accertamento da essi elevati e divenuti inoppugnabili relativamente alle violazioni in argomento riguardanti gli esercizi pubblici.

In tal modo, le Questure potranno disporre di un patrimonio informativo esaustivo e costantemente aggiornato al fine di valutare la sussistenza delle condizioni, richieste dall'art. 12 del D.L. n. 14/2017, per l'applicazione delle misure ex art. 100 TULPS.

## 8. *Indicazioni riguardanti il procedimento amministrativo.*

In questo contesto, si ravvisa, altresì, l'utilità di svolgere alcune considerazioni sui margini di applicazione degli istituti di partecipazione ai procedimenti amministrativi finalizzati all'adozione dei provvedimenti ex art. 100 TULPS.

Il tema che qui si intende affrontare è quello se e in quali termini il Questore sia tenuto a partecipare all'esercente la comunicazione di avvio del procedimento disciplinata dagli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990.

La questione ha, infatti, fatto registrare pronunce nelle quali il Giudice Amministrativo ha, talora, ravvisato la necessità di tale adempimento, talaltra, ha ritenuto la legittimità della scelta di non effettuare la comunicazione in ragione della natura intrinsecamente urgente del provvedimento ex art. 100 TULPS.

E' evidente che, a fronte di ciò, appare necessario mettere a disposizione delle SS.LL. alcune coordinate di riferimento, al fine di evitare, per un verso, possibili ricadute negative derivanti da esiti di contenziosi sfavorevoli per l'Amministrazione, dall'altro, di limitare in maniera ingiustificata le facoltà di partecipazione amministrativa dei destinatari del provvedimento, privandoli della possibilità di difesa e di contraddittorio nel procedimento.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Ciò posto, nel richiamare le considerazioni di ordine generale svolte nell'atto di indirizzo del 29 maggio 2018 indicato a seguito sub c), si raccomandano all'attenzione le seguenti linee guida.

Si rammenta preliminarmente che la disposizione sopra menzionata ha elevato l'istituto dell'avvio del procedimento a dignità di principio generale dell'ordinamento, in stretta connessione con i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (citato TAR Toscana, del 9 febbraio 2007, n.150).

Ciò detto, si evidenzia che, al netto delle eccezioni contemplate dall'art. 13 della legge n. 241/1990, l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento ammette due uniche eccezioni.

La prima riguarda i provvedimenti cautelari ed è inapplicabile alle misure di cui all'art. 100 TULPS.

Esse, infatti, costituiscono provvedimenti di natura "finale" e conclusivi della serie procedimentale, essendo rivolti, nel caso delle fattispecie "classiche" contemplate dall'art. 100 TULPS, a rimuovere una situazione di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero, nella particolare ipotesi sanzionatoria contemplata dall'art. 12 del D.L. n. 14/2017, a sanzionare la condotta tenuta dall'esercente in violazione delle ordinanze sindacali di cui all'art. 50, commi 5 e 7, TUEL.

La seconda eccezione consentita dall'art. 7 della legge n. 241/1990 riguarda i casi in cui sussistono ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento amministrativo.

Tale clausola può in effetti essere azionata nell'ambito dei procedimenti ex art. 100 TULPS, nel rispetto però di alcuni parametri che la giurisprudenza è venuta ad elaborare.

Come segnalato anche nel menzionato atto di indirizzo del 29 maggio 2018, la regola generale è che occorre sempre procedere alla valutazione in concreto della sussistenza delle condizioni di impedimento che, verificandosi, legittimano l'Amministrazione ad omettere la comunicazione di avvio del procedimento. In questo senso, anche la "causa di eccezione" dell'urgenza deve essere "qualificata"; in altri termini, essa deve imporsi con tale evidente gravità da creare condizioni di effettivo rischio di compromissione dell'interesse pubblico perseguito, nel caso di specie l'ordine e la sicurezza pubblica (Cons. Stato, Sez. IV, 25 marzo 1996, n. 368 e Sez. V, 10 gennaio 2013, n. 91).

La ricaduta di tale principio è che, per essere coerente al dettato dell'art. 7 della legge n. 241/1990, la deroga all'obbligo di comunicazione deve fondarsi su elementi oggettivi, concreti e attuali che non possono essere richiamati per categorie astratte (Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2000, n. 5061), ma devono essere espressamente riferiti allo specifico provvedimento da adottare.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito come tali principi generali trovino applicazione anche con riguardo alla fattispecie disciplinata dall'art. 100 TULPS, sottolineando come la comunicazione di inizio del procedimento permetta di mettere a disposizione del Questore un apporto collaborativo e conoscitivo della situazione in relazione alla quale l'Autorità di p.s. è chiamata ad adottare le proprie valutazioni (citato TAR Toscana del 9 febbraio 2007, n.150).

In realtà, l'obbligo della comunicazione può essere legittimamente omessa solo allorquando le situazioni al vaglio del Questore presentino i contorni di un concreto pericolo di compromissione per l'ordine e la sicurezza pubblica, apprezzati all'esito di una compiuta istruttoria e puntualmente evidenziati in sede di motivazione del provvedimento.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Una simile situazione di urgenza è stata, ad esempio, ritenuta esistente nel caso, sopra richiamato, di un esercizio, divenuto abituale ritrovo di persone pregiudicate e pericolose, gestito da un soggetto gravato denunciato penalmente e colpito da un divieto di detenzione ex art. 39 TULPS e coadiuvato nella conduzione dello stesso esercizio da un familiare pericoloso e pregiudicato (citato Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2007, n. 505).

## 9. Criteri per l'individuazione delle misure da adottarsi ai sensi dell'art. 100 TULPS

Nell'ambito di questa panoramica, preme, inoltre, richiamare l'attenzione sui parametri che devono orientare l'Amministrazione nella scelta del provvedimento da adottare ai sensi dell'art. 100 TULPS.

Come è noto, la disposizione stabilisce che il Questore possa disporre la sospensione, ovvero, nei casi di ripetizione dell'evento, la revoca della licenza per la conduzione dell'esercizio pubblico.

In effetti, alcuni parametri sono direttamente rinvenibili nella disciplina del potere inibitorio in discorso.

Ci si riferisce, innanzitutto, all'art. 12 del D.L. n. 14/2017 il quale prevede che, nei casi di reiterata inosservanza delle ordinanze sindacali ex art. 50, commi 5 e 7, TUEL, il Questore possa disporre unicamente la sospensione dell'attività dell'esercizio per un periodo massimo di quindici giorni.

In tal modo, la norma esclude che, nelle fattispecie considerate dal ripetuto art. 12, possa essere applicata, pure in presenza di ripetizione dei fatti, la sospensione per periodi più lunghi ovvero la misura più grave della revoca.

Ulteriori indicazioni sono altresì desumibili dall'art. 9 della legge 25 agosto 1991, n. 287, che deve ritenersi sopravvissuto alla regionalizzazione della disciplina del commercio, nella considerazione che esso regimenta facoltà afferenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, materia riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma lett. h), Cost..

Il cennato art. 9, comma 3, della legge n. 287/1991 stabilisce che i provvedimenti di sospensione riguardanti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non possono avere, di norma, una durata superiore ai quindici giorni.

La disposizione fa salva, tuttavia, la facoltà di disporre la sospensione per una durata maggiore, quando ciò sia necessario per particolare esigenze di ordine e sicurezza pubblica che devono essere specificamente motivate. Con questa previsione, si richiede in capo al Questore un obbligo di motivazione rafforzato, che per essere correttamente adempiuto richiede di esplicitare puntualmente:

- a) i presupposti di fatto e di diritto che legittimano il ricorso al potere ex art. 100 TULPS;
- b) le ulteriori particolari esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che rendono necessario adottare una sospensione più lunga del "periodo" ordinario stabilito dalla legge.

Si evidenzia che la previsione dell'art. 9, comma 3, della legge n. 287/1991 finisce per stabilire anche la durata del periodo massimo di sospensione applicabile ai locali di pubblico spettacolo e trattenimento. Come si è, infatti, illustrato nel precedente paragrafo 5, tali locali sono attratti nella disciplina dell'art. 100, in considerazione del fatto che al loro interno viene esercitata l'attività di somministrazione di alimenti e bevande e, per tale aspetto, assumono la connotazione di esercizi pubblici (citato TAR Lombardia, Sez. I, 6 febbraio 2019, n. 880).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Altre indicazioni ricavabili dall'ordito normativo riguardano l'ambito di applicazione della misura più grave della revoca della licenza.

Come si è detto, tale misura può essere irrogata solo nelle fattispecie contemplate dall'art. 100 TULPS e comunque, come evidenziato ormai da tempo dal Giudice Amministrativo, solo dopo che sia stata comminata all'esercizio la misura meno incidente della sospensione (TAR Calabria, Reggio Calabria, 9 gennaio 1990, n. 1).

In sostanza, la possibilità di fare luogo alla revoca della licenza viene ad essere subordinata alla sussistenza di due condizioni:

- a) come detto, l'adozione a monte di un provvedimento di sospensione irrogato a mente dell'art. 100 TULPS nei confronti dell'esercizio pubblico;
- b) la ripetizione di fatti, del tipo evocato allo stesso art. 100 TULPS. A questo proposito, va evidenziato che, a differenza della "reiterazione" disciplinata dall'art. 8-bis della legge n. 689/1981, la condizione della "ripetizione" non forma oggetto di una regolamentazione espressa, per cui la sua ricorrenza è rimessa ad una valutazione del Questore. E' evidente, peraltro, che la sussistenza di tali presupposti deve essere valutata secondo il criterio di ragionevolezza. Facendo applicazione di tale principio, si è dell'avviso che potranno essere presi in considerazione fatti storici e provvedimenti di sospensione che siano avvenuti in epoche non risalenti.

Al di là di queste indicazioni, il criterio che deve guidare la scelta circa la misura da applicare – come evidenziato dalla più recente giurisprudenza in tema di applicazione dell'art. 100 TULPS – è rappresentato dal principio di proporzionalità, specificamente rilevante in tema di provvedimenti limitativi della libertà economica.

In virtù di tale canone, l'Autorità non può imporre obblighi e restrizioni alla sfera giuridica amministrativa del cittadino in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria per il soddisfacimento del pubblico interesse.

Facendo applicazione di tale canone, i Giudici Amministrativi (citato TAR Piemonte, Sez. II, 13 giugno 2018, n. 774) hanno evidenziato come il provvedimento adottato a mente dell'art. 100 TULPS debba uniformarsi ai seguenti parametri:

- c) idoneità, cioè il provvedimento deve essere adeguato all'obiettivo da perseguire;
- d) necessità, nel senso che non deve essere disponibile nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente sulla sfera giuridica dell'interessato.

Si raccomanda, pertanto, all'attenzione la necessità che i provvedimenti in argomenti continuino ad essere adottati, ispirandosi al rispetto di tale fondamentale criterio-guida dell'azione amministrativa.

In questo senso, potrà essere valorizzata la prassi seguita in alcuni casi, in cui, al verificarsi di episodi astrattamente suscettibili di ricadere nell'alveo applicativo dell'art. 100 TULPS, si è ritenuto congruo – sulla base della natura e dell'entità del fatto – non fare luogo all'applicazione della misura inibitoria, adottando piuttosto atti di ammonimento dell'esercente.

Una simile prassi consente di mettere in guardia l'esercente circa la sussistenza nel suo locale di circostanze oggettivamente pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica e di avviare quel percorso di cooperazione operosa che l'art. 21-bis del D.L. n. 113/2018 intende stimolare e premiare.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

## 10. Indicazioni conclusive.

Come è noto, lo strumento previsto dall'art. 100 TULPS è azionato dai Questori anche sulla base di segnalazioni e proposte provenienti, non solo dagli Uffici della Polizia di Stato, ma anche dalla "rete" dei presidi delle altre Forze di polizia.

In considerazione di ciò, appare opportuno che, al fine di assicurarne la puntuale attuazione, le indicazioni formulate con il presente atto di indirizzo formino oggetto di disamina nel corso di sedute del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, in modo da orientare in maniera uniforme l'attività della rete dei presidi di polizia presenti sul territorio.

Allo stesso tempo, si segnala all'attenzione dei Sig.ri Prefetti che i contenuti del presente atto di indirizzo siano portati a conoscenza, nelle forme considerate più opportune, dei Comuni delle rispettive province.

Si soggiunge che, con decorrenza immediata, sono abrogate e cessano di trovare applicazione le circolari riportate nell'elenco in Allegato A.

Le istruzioni impartite nel tempo con altri atti, anche non di carattere generale, continueranno a trovare applicazione previa eventuale conferma della loro vigenza da parte dell'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale.

Nel confidare nella completa e puntuale attuazione degli indirizzi qui formulati, si comunica che il predetto Ufficio resta a disposizione per ogni opportuno chiarimento.

Il Capo della Polizia  
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza

Gabrielli  
*f. Gabrielli*

*MS*  
*Scor*  
*M*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Allegato A

## ELENCO CIRCOLARI ABROGATE

- 1) circolare n.10.14570/12000.A(17)2 del 27.12.1974, *limitatamente alla parte in cui si tratta dell'art. 100 TULPS in relazione all'art. 153 del R.D. n. 635/1940 per i profili attinenti alla sorvegliabilità degli esercizi pubblici;*
- 2) circolare n.10.13000/12000.A (17)4 del 29.06.1977;
- 3) circolare n.559/C.2468/12000.A (1) del 25.02.1987, *nella parte in cui si precisa che, anche dopo il D.P.R. n. 616/1977, permane la facoltà di accesso degli ufficiali ed agenti di p.s. ai locali autorizzati con licenza di polizia;*
- 4) circolare 557/PAS/U/019114/12000.A(4)2(2) del 19.11.2013.