

APPROFONDIMENTO SULL'ART. 100 TULPS:

IL POTERE DI SOSPENSIONE DELLA LICENZA DI PUBBLICO ESERCIZIO DA PARTE DEL QUESTORE.

In questo breve approfondimento, analizzeremo una norma contenuta nel TULPS, Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Pubblicato sulla G.U. del 26 giugno 1931, n. 146) (art. 98 T.U. 1926). – Stiamo parlando dell'art. **100** il cui testo normativo è il seguente *“Oltre i casi indicati dalla legge, il Questore può sospendere la licenza di un esercizio nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini. Qualora si ripetano i fatti che hanno determinata la sospensione, la licenza può essere revocata”*.

Nonostante la norma sia comunque datata, i successivi interventi normativi del legislatore hanno mantenuto in capo al Questore la possibilità di sospensione della licenza; in particolare **l'art. 9. Legge 25 agosto 1991, n. 287 “Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi”** ha mantenuto in vigore questa facoltà. Il novellato testo normativo all'art. 9 comma 3 infatti recita : *“La sospensione del titolo autorizzatorio prevista dall'articolo 100 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, non può avere durata superiore a quindici giorni; è fatta salva la facoltà di disporre la sospensione per una durata maggiore, quando sia necessario per particolari esigenze di ordine e sicurezza pubblica specificamente motivate”*. Ulteriore e successivo intervento è avvenuto ad opera del legislatore con il **Decreto Legislativo 13 Luglio 1994, n.480 Pubblicato in G.U. 04.08.1994 N. 181** , avente ad oggetto **‘Riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel Testo Unico delle Leggi di P.S., approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773**. Questa norma è conosciuta soprattutto per avere attuato una notevole opera di depenalizzazione del TULPS (vedasi in particolare art. 17, 17 bis, ter, quater e successivi) in cui per specifiche ipotesi non è più configurabile l'illecito a carattere penale bensì un illecito di tipo amministrativo. L'art. 100 TULPS preliminarmente ha come caratteristica peculiare il potere di sospensione in capo ad una autorità diversa rispetto a quella che ha emesso il titolo autorizzativo, ipotesi normalmente prevista dalla legislazione. In tal senso si è orientata anche la successiva disciplina legislativa che è intervenuta nel tempo, nell'ottica anche di semplificazione dell'attività amministrativa. La ratio della norma è infatti assicurare ad una autorità diversa da quella di profilo amministrativo, un potere sussidiario di controllo della sicurezza e dell'ordine pubblico, ipotesi che comunque sono da evidenziare e sono il cardine del provvedimento stesso. Non raramente si è pronunciata la giurisprudenza in ordine ad una carenza di presupposti normativi che hanno qualificato pertanto l'adozione di un provvedimento viziato da eccesso di potere da parte della Autorità precedente. Si rimanda alla rassegna giurisprudenziale in appendice al testo. La titolarità del provvedimento di sospensione in capo al Questore è altresì confermata dalla normativa di attribuzione ai Comuni delle funzioni di polizia amministrativa, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 il quale all'art. 19 ha trasferito in capo ai comuni buona parte delle licenze di polizia, prima di attribuzione statale, ma mantenendo in capo all'Autorità di P.S. provinciale tale potere, atteso che le attribuzioni contemplate nell'art. 100 TULPS non risultano *“ipso facto”* oggetto di trasferimento ai comuni.

E' quindi necessario procedere ad un approfondimento dei concetti enucleati nell'articolo in disamina:

- 1) per concetto di **sospensione** si intende l'adozione di un provvedimento con il quale l'autorità competente procede ad interrompere temporaneamente (Nello specifico 15 gg., fatto salvo un periodo maggiore nel caso di reiterarsi o di tumulti particolarmente gravi fino

- alla revoca nei casi gravissimi) l'efficacia del titolo autorizzativo senza però procedere alla revoca del medesimo;
- 2) per concetto di **revoca** si intende un procedimento definitivo con efficacia *ex tunc* (decorrente dal momento di adozione del provvedimento, non retroattiva quindi) con il quale si priva di validità ed efficacia il titolo autorizzativo. Presupposto in tal senso è la valutazione degli interessi e soprattutto la motivazione che legittima l'adozione di questo radicale provvedimento da parte della autorità;
 - 3) per concetto di **persona sospetta** si intende il soggetto in cui sussistano precisi elementi tali da far ritenere che lo stesso abbia posto in essere condotte idonee alla configurazione di un comportamento illecito. Riferimento normativo lo rinveniamo nell'art. 157 del TULPS e da ulteriore normativa vigente;
 - 4) per concetto di **persona pericolosa** si intende il soggetto su cui sussistano elementi futuri tali da far sussistere in concreto la possibilità che lo stesso possa essere autore di reati (In tal caso si parla di "pericolosità penale") ovvero di atti contrari all'ordine pubblico (In tal caso si parla di "pericolosità specifica", elementi che consentono l'applicazione di misure personali di prevenzione, detentive o non detentive);
 - 5) Per concetti di **ordine pubblico**, di **moralità pubblica**, di **buon costume** o di **sicurezza dei cittadini** si intendono ovviamente quelle norme volte a mantenere il vivere civile ed ordinato, tutelando anche quelle percezioni, assunte dalla maggioranza dei cittadini in ordine a concetti etici e morali oltre che nel caso di sicurezza pubblica, tutti quegli aspetti devianti volti a modificare o addirittura a porre in pericolo la tutela dei dettami posti alla base della carta costituzionale, quali diritti fondamentali ed irrinunciabili dei cittadini.

MODALITA' OPERATIVE

Secondo un indirizzo sostenuto da autorevoli esperti, l'attività di verifica nei pubblici esercizi si può qualificare sotto una duplice veste:

- **attività volta all'esecuzione di operazioni di polizia giudiziaria (Con decreto dell'A.G. o di iniziativa della P.G.)** in tal caso troveremo la normativa da applicarsi in diverse norme quali l'art. 41 TULPS in materia di armi o esplosivi, nel codice di procedura penale in caso di flagranza di reato, in sede di applicazione della normativa in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope ovvero in norme speciali quali il D.L. 306/1992 in materia di perquisizione di edifici etc. In tal caso dovranno sussistere comunque elementi concreti tali da individuare precise ipotesi contemplate dalla vigente disciplina penale;
- **attività di controllo amministrativo** da intendersi quale attività di prevenzione in ambito amministrativo. In tal caso si parlerà di ispezione (non di perquisizione) rinvenendo la disciplina specifica nella Legge 24 novembre 1981, n. 689, in particolare nell'art. 13, "Ispezioni dei luoghi diversi dalla privata dimora". Tale attività va letta in correlazione all'art. 16 TULPS il quale sanziona penalmente il titolare di esercizio che non consenta l'accesso agli ufficiali ed agenti di P.S.; non ultimo l'art. 13 della richiamata L. 689/81 consente in ogni caso agli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria di procedere ad ispezioni, anche di iniziativa. Da evidenziare che l'attività amministrativa non contempla nelle funzioni di vigilanza il potere da parte del personale operante di procedere alla coercizione, tuttavia qualora siano ravvisabili condotte idonee, il soggetto potrà essere altresì deferito ai sensi del Codice Penale nelle ipotesi di cui agli artt. 336 (Violenza o minaccia a P.U.), 337 (Resistenza a P.U.) ovvero 650 del Codice Penale nel caso che dalla condotta del soggetto sia individuabile una ipotesi di "*inosservanza dei provvedimenti della autorità*".

Fac-simile di segnalazione alla Questura ai sensi dell'art. 100 TULPS

COMUNE DI XXXXXX

Prov. di XXXXX

CORPO DI POLIZIA LOCALE

Al Sig. QUESTORE

Della Provincia di xxxxxx

S E D E

OGGETTO: Segnalazione ai sensi dell'art. 100 del TULPS, ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'autorizzazione n. xxxx rilasciata a xxxxxx Socio Accomandatario e Legale Rappresentate della xxxxxx. s.a.s. di xxxxxx & c. con sede Legale in xxxxxxxx in via xxxx civ. xxxx e titolare della licenza di esercizio n. xxxxxx del xxxxxx, rilasciata dal Comune di xxxxx sotto l'insegna "Bar xxxxx" ubicato nel Comune di xxxxxxxx in Corso xxxxxx civ. xxxxx, quale subentrante alla licenza n. xxxxx rilasciata dal Comune di xxxxx in data xxxxxx (Di cui si allega copia della scheda di esercizio).

^^^^^^^^

Ai fini dell'applicazione di quanto disposto dall' art. 100 del R.D. 773/1931, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, , si rappresenta che in data xxxxxx , Agenti in forza al Comando in intestazione, nell'esecuzione di un servizio d'istituto di controllo ai pubblici esercizi, volto a verificare la corretta applicazione di quanto disposto dagli artt. 86,88,110 del T.U.L.P.S., così come integrati e modificati in prima istanza dagli artt. 37 e 38 della Legge n. 388/2000 e successivamente dall'art.22 della Legge 27.12.2002, n. 289, nonché dall'art. 4 della Legge n. 401/89, e s.m.i. disciplinante l'esercizio di attività di gioco o scommessa, ed integrate dalle s.m.i., hanno accertato che all'interno dei locali dell'esercizio in pari oggetto e durante l'orario di apertura, si trovavano due soggetti i quali da accertamenti effettuati presso la locale Questura, risultavano avere precedenti penali specifici in materia di violazione alla normativa sulla prostituzione e trovavasi in compagnia di n. 2 prostitute, soggetti già noti e deferiti in altre occasioni alla locale A.G. Con separata informativa ai sensi dell'art. 347 c.p.p. si è provveduto a inoltrare notizia di reato a carico dei summenzionati generalizzati in :

xxxxxxxxxxx nato a xxxxxx il xxxxxxx e residente a xxxxxxx in via xxxxx civ.xxxxx identificato a mezzo xxxxx, senza occupazione e fissa dimora e con precedenti specifici per reati legati allo sfruttamento della prostituzione;

xxxxxxxxxxx nato a xxxxxx il xxxxxxx e residente a xxxxxxx in via xxxxx civ.xxxxx identificato a mezzo xxxxx, senza occupazione e fissa dimora e con precedenti specifici per reati legati allo sfruttamento della prostituzione;

I summenzionati sono stati tratti in arresto in quanto colti in flagranza di reato/ sono stati deferiti alla locale A.G. in stato di libertà. Si propone pertanto l'adozione della misura della sospensione della autorizzazione dell'esercizio oggetto di controllo ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 100 TULPS .

Copia della presente per unione atti alla A.G. precedente nei confronti dei soggetti deferiti in data xxx con informativa n. prot. xxxxxxxx

Distinti saluti.

IL COMANDANTE

Di seguito la giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato in ordine all'art. 100 TULPS.

Cassazione Civile

Revocabilità della licenza in caso di edificio pericolante

1. Se vi è pericolo di crollo del locale adibito ad esercizio pubblico, la licenza è revocabile, pur se l'ipotesi non è espressamente contemplata dal T.U.L.P.S. (*R.D. 18 giugno 1931 n. 773*), onde tutelare la pubblica incolumità.

Sez. III, sent. n. 1501 del 18-02-1997, Sebastiani c. Luciani (rv 502520).

Consiglio di Stato

Ratio della norma

2. Il provvedimento ex art. 100, *R.D. n. 773/1931* ha prevalente natura di misura cautelare, con finalità di prevenzione rispetto ai pericoli che possono minacciare l'ordine e la sicurezza pubblica; ne consegue che esso prescinde dall'accertamento della colpa del titolare del pubblico esercizio, essendo prevalente la finalità dissuasiva della frequentazione malavitosa indotta dal periodo di chiusura obbligatoria dell'esercizio stesso.

Sez. VI, sent. n. 505 del 07-02-2007, L. c. Questura di Vibo Valentia e altri

3. Secondo quanto dispone l'art. 100 T.U.L.P.S., le ragioni che giustificano l'adozione della misura interdittiva della sospensione di una licenza, sono rappresentate da esigenze di ordine pubblico, oggettivamente considerate, a prescindere dalle eventuali responsabilità del titolare della gestione; conseguentemente risulta essere priva di rilievo la eventuale distinzione tra soggetto titolare della licenza e soggetto responsabile dei fatti che hanno messo in pericolo l'ordine pubblico.

Sez. VI, sent. n. 4940 del 22-08-2006 (ud. del 09-05-2006), Soc. R. S.a.s. c. Ministero dell'Interno e altri

4. Le finalità che persegue la disposizione di cui all'art. 100 T.U.L.P.S. non è quella di sanzionare la condotta del gestore di un pubblico esercizio per avere consentito la presenza, nel proprio locale, di persone potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, ma quella di impedire, attraverso la chiusura del locale, il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale; per questo motivo si ha riguardo esclusivamente alla esigenza di tutela dell'ordine e sicurezza dei cittadini, prescindendo dalla responsabilità dell'esercente.

Sez. VI, sent. n. 4940 del 22-08-2006 (ud. del 09-05-2006), Soc. R. S.a.s. c. Ministero dell'Interno e altri

5. Ai fini della sospensione della licenza di un esercizio, l'art. 100 del T.U.L.P.S. non ha riguardo alla possibilità più o meno effettiva per il titolare dell'esercizio pubblico in questione di conoscere la pericolosità dei clienti o i loro precedenti penali ovvero di impedire agli stessi di soffermarsi presso il proprio locale, bensì alla esigenza obiettiva di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, indipendentemente da ogni responsabilità dell'esercente; ciò che rileva, infatti, nella ratio del legislatore, è l'effetto dissuasivo sui soggetti indesiderati, i quali, da un lato, sono privati, per qualche tempo, di un luogo di abituale aggregazione, dall'altro, sono resi avvertiti della circostanza che la loro presenza in detto luogo è oggetto di attenzione da parte delle Autorità preposte.

Sez. VI, sent. n. 1563 del 06-04-2007, C. c. Ministero dell'Interno e altri

Consiglio di Stato

In generale

6. L'art. **100 R.D. n. 773/1931**, rimasto in vigore anche dopo l'entrata in vigore *L. n. 287/1991* regolatrice dell'attività dei pubblici esercizi, prevede, tra l'altro, il potere del Questore di sospendere la licenza di pubblico esercizio quando l'esercizio medesimo sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose, oppure esso costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini.

Sez. VI, sent. n. 505 del 07-02-2007, L. c. Questura di Vibo Valentia e altri

7. L'art. 100 T.U.L.P.S. non è ricompreso tra quelli espressamente abrogati dall'art. 30 del D.Lgs. 114/1998; tale nuova disciplina, che ha regolamentato "ex novo" la materia del commercio, infatti, non è affatto incompatibile con le norme del Testo Unico, riguardando il corretto esercizio dell'attività commerciale e non anche i profili della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (per i quali continua dunque ad applicarsi il Testo Unico).

9. L'Autorità di P.S., secondo la previsione di cui all'art. 100 T.U.L.P.S., può precedere alla revoca della licenza dell'esercizio commerciale, nel caso in cui si reiteri la situazione che vede l'esercizio stesso abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose per l'ordine pubblico.

Sez. VI, sent. n. 4940 del 22-08-2006 (ud. del 09-05-2006), Soc. R. S.a.s. c. Ministero dell'Interno e altri

8. L'art. 100 T.U.L.P.S. prevede non solo che il Questore possa sospendere la licenza di un esercizio nel quale siano avvenuti gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose, ma che sia legittimato alla sospensione anche nel caso in cui l'operatività dell'esercizio stesso possa, comunque, costituire un pericolo per l'ordine pubblico, la moralità pubblica e il buon costume oppure per la sicurezza dei cittadini; ne consegue che non è necessario, al fine suddetto, che gli abituali frequentatori siano pregiudicati o pericolosi, potendosi adottare il provvedimento anche per la cura dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Sez. VI, sent. n. 1563 del 06-04-2007, C. c. Ministero dell'Interno e altri

10. La circostanza che in un locale vengano effettuati spettacoli osceni e che nello stesso vi siano alcuni soggetti pregiudicati, così che esso sia divenuto luogo abituale per la consumazione di attività illecite e richiamo anche di persone pregiudicate, è circostanza di per sé sufficiente a evidenziare quel "pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini" che consente l'esercizio del potere di cui all'art. 100, comma 1, R.D. n. 773 del 1931.

Sez. VI, sent. n. 4710 del 02-08-2006 (ud. del 09-05-2006), S.L. c. Questore della Provincia di Teramo e altri

Consiglio di Stato

Fattispecie di revoca o sospensione

11. Nel caso di sospensione di licenza di un esercizio commerciale in applicazione dell'art. 100 T.U.L.P.S., la circostanza che una rissa (determinante ai fini della sospensione) tra gruppi di giovani di differente etnia si sia accesa dopo un certo intervallo di tempo dall'uscita degli stessi dal locale e all'esterno dello stesso (in un luogo, dunque, sottratto alla diretta vigilanza del gestore), non può avvalorare la tesi dell'occasionalità dell'inizio del litigio all'interno del locale, tale da non farlo ricadere fra i requisiti prescritti dall'art. 100 del T.U.L.P.S. Al contrario, il fatto che il dissidio in questione abbia avuto inizio all'interno del locale (con reciproci insulti e minacce) è indice del fatto che all'interno dello stesso si è creata una situazione di tensione sostanzialmente adatta allo sviluppo della contesa, sfociato, poi, in forme di aggressione all'esterno del locale medesimo. Proprio lo svolgersi di tali fatti è idonea a legittimare l'intervento dell'autorità di P.S. che, attraverso l'adozione di misure quale quella in questione, mira, correttamente, a dissuadere i soggetti indesiderati attraverso la chiusura, limitata nel tempo, del locale costituente occasione prima di aggregazione ed il segnale che la loro presenza in detto luogo è oggetto di specifica attenzione da parte degli organi a ciò deputati.

Sez. VI, sent. n. 1563 del 06-04-2007, C. c. Ministero dell'Interno e altri

12. Vi è differenza tra l'adozione di provvedimenti, di carattere personale, involgenti i singoli partecipanti ad una rissa, e la misura di pubblica sicurezza, di chiusura temporanea di un locale, atta a prevenire, nel breve periodo, il possibile riaccendersi, sul posto (e, quindi, anche nel locale e in ragione della frequentazione dello stesso) di ragioni di dissidio che il decorrere del tempo può concorrere ad attenuare; conseguentemente non può ritenersi che nell'adozione di un provvedimento di sospensione di licenza commerciale ex art. 100 T.U.L.P.S., a causa di rissa svoltasi all'esterno del locale, ma iniziata all'interno dello stesso, il Questore, con palese sviamento di potere, abbia preferito chiudere il locale piuttosto che adottare provvedimenti a carico dei partecipanti alla rissa (adottando, in tal modo, una determinazione fondata su una sorta di responsabilità oggettiva del gestore stesso).

Sez. VI, sent. n. 1563 del 06-04-2007, C. c. Ministero dell'Interno e altri

Ulteriore importante sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5566 del 23 ottobre 2007, in cui l'Organo Giudicante è entrato in merito ad un ricorso presentato dal titolare un pubblico esercizio, attività per la quale il Questore di Udine aveva emesso due provvedimenti consecutivi ai sensi art. 100 TULPS. In particolare il Consiglio di Stato è entrato in merito ai caratteri essenziali precedentemente richiamati nel testo del ricorso presentato con le seguenti argomentazioni:

- 1) Il potere di sospendere la licenza accede al potere di rilasciarla, ed infatti è previsto in via ordinaria dall'art. 110 del TULPS. Di conseguenza **il titolare della licenza è assoggettato ad un riscio specifico, legato alla possibilità che il locale gestito dia luogo ai problemi che legittimano l'applicazione dell'art. 100 (Tulps n.d.r.)**
- 2) Pertanto, la sospensione non sottrae il bene della vita attribuito al titolare della licenza in quanto questa **costituisce espressione di una facoltà che la legge espressamente riserva all'amministrazione nell'ambito del rapporto di cui si discute. In altri termini, il rapporto che si instaura con il rilascio della licenza di pubblico esercizio contiene anche il potere dell'amministrazione di sospendere anche la sua efficacia**
- 3) **Tale fattispecie non è, quindi, sussumibile nel disposto dell'art. 25 quinquies citato, applicabile in casi in cui la posizione di vantaggio attribuita al privato presenta un grado di stabilità, estraneo al rapporto di cui ora si discute.**

A tutti voi buon lavoro e alla prossima.....