



Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione

Legislazione di Pubblica Sicurezza

a cura del V.Q.A. della Polizia di Stato
dott.ssa Maria Rosaria Giannuzzi

Sommario

| | |
|---|-----------|
| LEGISLAZIONE DI P.S. | 4 |
| Introduzione | 4 |
| Autorità di P.S., Ufficiali e Agenti di P.S.: definizioni e funzioni | 5 |
| Premessa..... | 5 |
| L'Autorità nazionale di pubblica sicurezza: il Ministro dell'Interno | 6 |
| L'Autorità provinciale di pubblica sicurezza: il Prefetto..... | 7 |
| L'Autorità provinciale di pubblica sicurezza: il Questore..... | 8 |
| L'Autorità locale di pubblica sicurezza..... | 8 |
| Ufficiali e Agenti di P.S..... | 10 |
| I provvedimenti di polizia | 11 |
| Premessa..... | 11 |
| Ordini | 11 |
| Normativa in materia di riunioni..... | 12 |
| Ordinanze di necessità e d'urgenza..... | 12 |
| Autorizzazioni e licenze | 14 |
| La tutela contro i provvedimenti di polizia | 18 |
| Accompagnamento per identificazione | 18 |
| Art. 11 Legge 191/78..... | 18 |
| Art. 4 T.U.L.P.S..... | 20 |
| L'invito a comparire: art. 15 T.U.L.P.S. e art. 650 c.p. | 21 |
| Gli esercizi pubblici ed i provvedimenti del Questore: l'art. 100 T.U.L.P.S. (cenni) | 23 |
| I locali di pubblico spettacolo e i circoli privati (cenni) | 26 |
| Le attività commerciali in sede fissa, il commercio ambulante e gli esercizi pubblici di telecomunicazione e di trasferimento di fondi (cenni) | 29 |
| Giochi e scommesse (cenni) | 31 |
| Legislazione in materia di armi | 34 |
| Classificazione (Legge 110/75) | 34 |
| Autorizzazioni..... | 34 |
| Esplosivi e articoli pirotecnicci | 36 |
| Istituti di Vigilanza, Guardie Particolari Giurate e servizi di sicurezza sussidiaria (cenni) | 38 |
| Misure di prevenzione | 39 |
| Misure di prevenzione personali applicate dal Questore | 39 |
| Misure di prevenzione personali applicate dall'Autorità giudiziaria | 41 |
| Misure di prevenzione patrimoniali applicate dall'Autorità giudiziaria | 41 |
| Appendice | 43 |

Annotazioni:

LEGISLAZIONE DI P.S.

Introduzione

L'attività di polizia pone delle limitazioni alla libertà dei soggetti, a tutela della sicurezza e della tranquillità sociale: pertanto, abbraccia tutte quelle disposizioni che limitano l'attività dei singoli, sia proibendo alcuni atti assolutamente, sia sottoponendoli alla necessità di un permesso dell'Autorità amministrativa, sia regolando le loro attività nelle sue manifestazioni, allo scopo di prevenire dei mali alla società in generale ed ai singoli in particolare, o ad attenuarne la gravità, se si verificano (Ranelletti).

L'attività di polizia si distingue in attività preventiva (polizia di sicurezza), diretta a prevenire la commissione dei reati, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ed attività repressiva (polizia giudiziaria), effettuata solo dopo che il reato si è verificato, con lo scopo di scoprire gli illeciti penali commessi ed assicurare i responsabili alla giustizia.

Attività di prevenzione della polizia di sicurezza è svolta, ad esempio, dagli operatori delle Volanti, che si occupano del controllo del territorio oppure dal personale del Reparto Mobile, in servizio di ordine pubblico in occasione di una manifestazione.

La polizia di sicurezza è parte della polizia amministrativa. La **polizia amministrativa (in senso ampio)** comprende l'attività della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi P.A.) diretta a garantire il rispetto delle limitazioni che la legge impone alle attività dei singoli, per evitare che esse, nel concreto esercizio, possano costituire fonte di danno per la società. Tale attività di prevenzione è svolta dalla P.A. in diversi campi (demanio, sanità, commercio, ecc.), a ciascuno dei quali corrisponde una specifica branca della polizia amministrativa. La **polizia amministrativa (in senso stretto)** comprende i diversi settori della polizia amministrativa, di competenza di Autorità diverse (es. polizia demaniale, polizia sanitaria, polizia del commercio, ecc.). Pertanto, la **polizia di sicurezza** è la parte della polizia amministrativa di competenza dell'Autorità di pubblica sicurezza, la quale adotta provvedimenti, a volte limitativi della libertà dei soggetti, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, che rappresenta il fine specifico perseguito dall'Autorità di P.S., che in tal modo si differenzia nettamente dagli altri poteri amministrativi. La polizia di sicurezza è di competenza esclusiva dello Stato (v. art. 160 D. Lgs. 112/98), cioè della Polizia di Stato e delle altre Forze di Polizia (art. 16 L. 121/81). Cosa s'intende per **ordine pubblico e sicurezza pubblica**? La definizione normativa di ordine pubblico si trova nell'art. 159 D. Lgs. 112/98: le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica riguardano le misure 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. Tale definizione comprende il concetto di ordine pubblico sia in senso ideale (beni giuridici fondamentali) sia in senso materiale (ordinata e civile convivenza, cioè tranquillità sociale). Il concetto di ordine e sicurezza pubblica in rapporto ai poteri di polizia di sicurezza rimanda sostanzialmente alla *prevenzione dei reati*, a tutela dei valori fondamentali tutelati dal nostro ordinamento giuridico e, quindi, della tranquillità sociale. Ad esempio: la Polizia svolge un servizio di ordine pubblico in occasione di una manifestazione, per prevenire la commissione di reati, a tutela del corretto esercizio della libertà di riunione e, quindi, della tranquillità della collettività. Secondo la giurisprudenza i termini ordine pubblico e sicurezza pubblica significano la stessa cosa (l'espressione "ordine e sicurezza pubblica" è un'endiadi, cioè un unico concetto espresso con due termini). Si ricordi che la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, proprio perché incide sulle libertà fondamentali, è di competenza legislativa esclusiva dello Stato (v. art. 117, c. 2, lett. h), Cost.). La **circolare** del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Prefetto Antonio Manganelli, n. 490 del 21 gennaio 2009, stabilisce le linee di indirizzo per attività di tutela dell'ordine pubblico in occasione di eventi di particolare rilievo. In una prospettiva comunitaria-internazionale, la nuova etica di polizia impone un'azione improntata ad un corretto livello di visibilità, di tolleranza e di proporzionato rigore. La

mediazione del conflitto è possibile anche attraverso la gestione negoziata dello spazio pubblico e la valorizzazione della *partnership* tra pubblico e privato. In tal senso è stato istituito il Centro di formazione per la tutela dell'ordine pubblico per diffondere la cultura dell'ordine pubblico, orientata alla prevenzione ed al dialogo, che deve caratterizzare la professionalità degli operatori di polizia. Si ribadisce che l'uso dei mezzi di dissuasione (es. lacrimogeni), **che può essere disposto solo dal dirigente del servizio**, costituisce l'*extrema ratio* (cioè l'estremo rimedio), per fronteggiare situazioni particolarmente gravi non altrimenti gestibili (cfr. circolare ministeriale n. 555 - OP/305/2001/R del 6 febbraio 2001).

Autorità di P.S., Ufficiali e Agenti di P.S.: definizioni e funzioni

Premessa

La polizia di sicurezza, come si è detto, è la parte della polizia amministrativa di competenza dell'Autorità di pubblica sicurezza, che adotta provvedimenti, anche limitativi della libertà dei soggetti, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, le Autorità di P.S. costituiscono uno snodo fondamentale, in quanto ad esse l'ordinamento riconosce la **capacità provvidenziale**, cioè la capacità di emanare provvedimenti amministrativi, che incidono nella sfera della libertà personale, limitandola (es. provvedimento di espulsione) o ampliandola (es. passaporto, permesso di soggiorno, licenza di porto d'armi), per finalità istituzionali.

L'**art. 1 T.U.L.P.S.¹** definisce i **compiti** dell'Autorità di pubblica sicurezza in generale: vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; curare l'osservanza delle leggi, dei regolamenti e delle ordinanze delle Autorità; prestare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni; per mezzo dei suoi Ufficiali, su richiesta degli interessati, provvedere alla bonaria composizione dei privati dissidi².

Il destinatario dell'**art. 1 T.U.L.P.S.** è l'Autorità di P.S., che *veglia* al mantenimento dell'ordine pubblico, in posizione sovraordinata rispetto ai cittadini: questo controllo dall'alto è l'espressione del potere autoritativo dello Stato negli anni trenta. Cambia la prospettiva nella Legge 121 dell'1 aprile 1981, con la smilitarizzazione del Corpo delle Guardie di P.S., con la sindacalizzazione della Polizia di Stato e con l'Amministrazione della pubblica sicurezza, alle dipendenze del Ministro dell'Interno, civile e ad ordinamento speciale, quale momento unificante di tutte le sue componenti. L'**art. 24 Legge 121/81** prevede che la Polizia di Stato: esercita le proprie funzioni *al servizio* delle istituzioni democratiche e dei cittadini, sollecitandone la collaborazione; tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica Autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica, provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati, presta soccorso in caso di calamità. È nella parte iniziale della norma la novità che caratterizza i compiti istituzionali della Polizia di Stato: il suo compito principale è servire le istituzioni democratiche, i cittadini e tutelare i diritti e le libertà. In primo piano è il cittadino, che è servito dalla Polizia di Stato, in posizione subordinata rispetto a lui. Si ricordi che la Costituzione del '48 introduce una nuova gerarchia di valori, tutela valori prima non considerati, se non addirittura cancellati, riscoprendo la dignità umana. La Costituzione italiana è una tavola di principi e di valori fondamentali del nostro ordinamento giuridico,

¹ Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), di recente modificato con interventi della Corte Costituzionale e della legge ordinaria, è una delle fonti principali della legislazione di P.S., insieme alla Costituzione, al regolamento per l'esecuzione del T.U.L.P.S. (R.D. 6 maggio 1940, n. 635, d'ora in poi Reg. T.U.L.P.S.), alla Legge 121/81, alla Legge 689/81 (in materia di illeciti amministrativi) ed a varie leggi (in materia di immigrazione, misure di prevenzione, armi, ecc.).

² Ad esempio, una persona presenta un esposto (cioè una lettera in cui espone un problema) in un Ufficio di Polizia, lamentando il fatto che il vicino di casa spesso fa cadere acqua sul proprio balcone, motivo di frequenti liti e chiedendo di intervenire: non si tratta di un reato ma l'Ufficiale di P.S. potrà convocare davanti a sé le due persone, invitandole ai sensi dell'**art. 15 T.U.L.P.S.**, per cercare di mettere d'accordo le parti, provvedendo quindi alla bonaria composizione del privato dissidio attraverso il dialogo.

fondato sulla democrazia, è un documento con cui si fa *tabula rasa* dei disvalori del passato, si cancellano gli orrori del nazismo e del fascismo³. In tale prospettiva va letto l'art. 24 Legge 121/81. Con l'avvento della Costituzione cambia il rapporto tra cittadino, titolare di interessi e diritti, e pubblica amministrazione, che esercita funzioni: c'è comunicazione e non più contrapposizione tra libertà e potere, con una P.A. che dialoga con interessi e diritti soggettivi e che si trasforma da muro di gomma in palazzo di vetro, trasparente, non più in posizione di supremazia rispetto ai cittadini. Il cittadino-utente chiede la prestazione di servizi, pretende il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la Polizia di Stato, che esercita una funzione servente piuttosto che il potere, offre il prodotto-sicurezza con la partecipazione del cittadino. Nel moderno Stato democratico di diritto è una conquista di civiltà umana e giuridica l'esistenza della Polizia di Stato che dialoga con il cittadino

Finalità dell'operato dell'Autorità di P.S. è, dunque, garantire le condizioni di pace sociale, da attuare mediante la prevenzione dei fattori potenzialmente pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica. Le attribuzioni dell'Autorità di P.S. riguardano attività di polizia di prevenzione dei reati, nell'ambito del rilevante compito di tutela dell'ordine pubblico.

L'Autorità di P.S. è nazionale, provinciale e locale. L'Autorità nazionale di P.S. è il Ministro dell'Interno (art.1 Legge 121/81). Sono Autorità provinciali di P.S. il Prefetto e il Questore (artt. 13 e 14 Legge 121/81). È Autorità locale di P.S. il Capo dell'Ufficio di pubblica sicurezza del luogo o, in mancanza, il Sindaco (art. 1 T.U.L.P.S.): pertanto, è Autorità locale di P.S. il Questore nel capoluogo di provincia ed i funzionari preposti ai Commissariati (distaccati) di P.S. aventi competenza negli altri comuni; ove non sono istituiti Commissariati di P.S., le attribuzioni di Autorità locale di P.S. sono esercitate dal Sindaco (art. 15 Legge 121/81).

L'Autorità nazionale di pubblica sicurezza: il Ministro dell'Interno

Novità introdotte dalla Legge 121/81 sono la creazione dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza, l'istituzione del Dipartimento della pubblica sicurezza, la creazione della Polizia di Stato ed il coordinamento delle Forze di Polizia. Prima della Legge 121, l'art. 1 T.U.L.P.S. prevedeva soltanto le Autorità provinciali di P.S. Il Ministro dell'Interno, che espleta i propri compiti avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, è Autorità nazionale di pubblica sicurezza, ha l'alta direzione⁴ dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, coordina in materia i compiti e le attività delle Forze di Polizia e adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 1 Legge 121/81). Responsabilità significa capacità di dare risposte. L'Autorità ha capacità provvidenziale: il provvedimento è un atto che incide nella sfera giuridica soggettiva ed il Ministro dell'Interno impartisce direttive, per fissare le linee guida, ordini ed emana i provvedimenti di necessità ed urgenza in stato di pericolo che si estenda al territorio dello Stato (artt. 214 e seguenti T.U.L.P.S.). Restano ferme le competenze del Consiglio dei Ministri, previste dalle leggi vigenti, che formula l'indirizzo di carattere politico generale in materia di ordine e sicurezza pubblica, attuato dal Ministro.

Prima della Legge 121/81, il T.U.L.P.S., legislazione fondamentale di pubblica sicurezza, definiva solo le Autorità provinciali di P.S.: al vertice era il Ministro dell'Interno privo di capacità provvidenziale, in quanto non era Autorità di P.S., ed al Consiglio dei Ministri erano sottoposte le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione (art. 1 R.D. 466/1901).

³ Lo studioso WELZEL nel 1952 ha scritto l'articolo dal titolo "Il nuovo volto del diritto penale": con un'immagine plastica, quasi scolpita nella roccia, il titolo dà l'idea dell'umanizzazione del diritto penale in un periodo storico in cui, dopo l'avvento della Costituzione del 1948, si riscopre finalmente la dignità umana, annichilita, annientata dalla triste parentesi del nazismo e del fascismo.

⁴ Alta direzione nel significato di intervento gerarchico formalizzato in ordine.

L'Autorità provinciale di pubblica sicurezza: il Prefetto

Il Prefetto rappresenta il Governo in provincia e dipende gerarchicamente dal Ministro dell'Interno⁵. E' Autorità provinciale di P.S. con **attribuzioni politico-amministrative**, ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia, assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti⁶ e delle attività⁷ degli Ufficiali ed Agenti di pubblica sicurezza nella provincia; deve essere tempestivamente informato dal Questore e dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su ciò che riguarda la sicurezza pubblica in provincia; dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione e ne coordina le attività (art. 13 Legge 121/81). Adotta le ordinanze di necessità e d'urgenza a tutela dell'ordine pubblico, per fronteggiare emergenze (art. 2 T.U.L.P.S.)⁸. Il Prefetto è, in primo luogo, l'organo della politica di pubblica sicurezza in ambito provinciale. Nell'attuare la politica di ordine e sicurezza pubblica, adatta alla realtà territoriale le direttive emanate dal Ministro dell'Interno, che poi saranno tradotte in termini operativi dal Questore. L'intervento attivo del Prefetto, informato tempestivamente dal Questore e dai Comandanti provinciali sulla sicurezza pubblica nel territorio, normalmente consiste nell'emanazione di direttive di indirizzo e coordinamento, per adeguare l'azione delle Forze di Polizia alle situazioni che si verificano. Normalmente il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 20 L. 121/81) rappresenta la sede⁹ in cui, attorno a un tavolo, avviene lo scambio di informazioni in materia. In tale sede il Prefetto adotta una scelta politica, individua le linee di gestione dei singoli problemi posti alla sua attenzione e delinea la strategia interforze (es. predisposizione dei dispositivi generali di sicurezza degli incontri di calcio).

Riepilogo schematico di alcuni poteri del Prefetto in materia di ordine e sicurezza pubblica: potere di predisporre, sulla base delle direttive del Ministro dell'Interno, **piani coordinati di controllo del territorio** (art. 12, c. 8, D.L. 152/91 e art. 17, c. 1, Legge 128/2001; ad esempio si divide la città in due settori – A e B – di competenza alternata tra Polizia di Stato e Carabinieri, nel servizio delle pattuglie di controllo del territorio: un giorno il settore A è presidiato dalle pattuglie della Polizia di Stato e quello B dai Carabinieri ed il giorno successivo viceversa); potere di proporre lo **scioglimento dei consigli comunali e provinciali**, qualora emergano elementi su collegamenti degli amministratori locali con la criminalità organizzata o fenomeni di **infiltrazione mafiosa** (art. 143 T.U. 267/2000)¹⁰; il Prefetto istituisce presso la Prefettura un **Ufficio provinciale per la sicurezza personale**, da lui convocato e presieduto, per la raccolta e l'analisi di informazioni relative a situazioni personali a rischio (art. 5 D.L. 83/2002, che istituisce l'Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza personale – U.C.I.S. – che coadiava il Ministro dell'Interno per l'adozione di provvedimenti e direttive per la tutela e la protezione di alte personalità istituzionali nazionali

⁵ Il Prefetto nell'esercizio delle sue attribuzioni dipende gerarchicamente dal Ministro dell'Interno ma, in considerazione della sua competenza molteplice, dipende funzionalmente dai vari Ministri, quando esercita importanti funzioni che rientrano nell'ambito di azione dei diversi dicasteri, quali ad esempio l'adozione di decreti di espropriazione per pubblica utilità, ecc. In quanto organo periferico del Ministro dell'Interno, è Autorità provinciale di P.S., ha compiti di organizzazione delle elezioni politiche e amministrative, indice le elezioni provinciali e comunali, infligge le sanzioni amministrative previste dalla Legge 689/81.

⁶ Il compito ha valenza strategica, è un obiettivo da raggiungere.

⁷ L'attività ha valenza tattica, è l'impegno necessario per muoversi verso l'obiettivo.

⁸ Si tratta di ordinanze c.d. *extra ordinem*, straordinarie, cioè emanate quando gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento giuridico non sono ritenuti idonei a fronteggiare determinate situazioni eccezionali. Si pensi alle situazioni che mettono in pericolo l'ordine pubblico (es. provvedimento con cui il Prefetto dispone la disputa di una partita di calcio a porte chiuse). Tali ordinanze devono essere motivate, provvisorie (limitate, nel tempo, alla durata della situazione eccezionale), devono rispettare i principi dell'ordinamento giuridico ed in particolare i diritti garantiti dalla Costituzione e sono impugnabili davanti al Ministro dell'Interno in via gerarchica oppure innanzi al giudice (giudizio di legittimità e non di merito).

⁹ Il Comitato si riunisce nell'Ufficio Territoriale del Governo (U.T.G. - Prefettura).

¹⁰ Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, in base alla relazione del Prefetto.

ed estere).

L'Autorità provinciale di pubblica sicurezza: il Questore

Il Questore è Autorità provinciale di P.S. con **attribuzioni tecnico-operative**, ha la direzione tecnica, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico-operativo, dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica¹¹ e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione. A tal scopo deve essere informato tempestivamente dai Comandanti dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su tutto ciò che riguarda l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 14 Legge 121/81).

La norma caratterizza il Questore quale Autorità tecnica: egli è il vertice provinciale della Polizia di Stato, che è una struttura tecnico-operativa, pertanto gli sono riservati in via esclusiva poteri e responsabilità connessi alla fase operativa dei servizi di polizia. Tratto fondamentale delle funzioni del Questore, in veste di Autorità di pubblica sicurezza, è la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, attraverso la determinazione delle modalità pratiche di realizzazione dei servizi, la concreta individuazione del personale, dei mezzi e dei metodi operativi da seguire, nonché la conduzione delle operazioni stesse. Quindi, la gestione di tutti gli aspetti operativi ed attuativi connessi allo svolgimento dei servizi di ordine pubblico rientra nelle attribuzioni del Questore, il quale ha anche la rilevante responsabilità del buon esito degli stessi. Mentre il Prefetto, quindi, determina l'indirizzo generale e gli obiettivi per la tutela dell'ordine pubblico, in attuazione dell'indirizzo politico formulato dal Ministro dell'Interno, il Questore, invece, stabilisce le modalità operative per raggiungere tali obiettivi¹².

Prima della Legge 121/81, in base all'art. 3 del regolamento d'esecuzione del T.U.L.P.S. il Questore, *alle dipendenze del Prefetto*, aveva la direzione tecnica dei servizi di polizia e d'ordine pubblico nella provincia. Tale posizione di subordinazione gerarchica viene superata con l'affermazione dei doveri di **subordinazione funzionale** del Questore verso il Prefetto (art. 65 L. 121/81), in ragione della preminenza della funzione politico-amministrativa su quella operativa. Il Questore emana apposita **ordinanza di servizio** (art. 37 D.P.R. 782/85), in cui stabilisce la strategia operativa, dispone le modalità operative di svolgimento dei servizi di ordine pubblico, la forza da impiegare, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire.

L'Autorità locale di pubblica sicurezza

Il Questore, oltre ad essere Autorità provinciale di P.S. nel *territorio della provincia*, è anche Autorità locale di P.S. nel *capoluogo di provincia*. Negli altri comuni sono Autorità locale di P.S. i funzionari preposti ai Commissariati di P.S.; nei comuni ove non sia presente un Commissariato, le attribuzioni di Autorità locale di P.S. sono esercitate dal Sindaco¹³, quale ufficiale di Governo¹⁴. Per eccezionali esigenze di servizio, il Prefetto o su sua autorizzazione il Questore possono inviare dei funzionari della Polizia di Stato nei comuni ove non sia presente un Commissariato, per la direzione temporanea dei servizi di pubblica sicurezza: in tal caso è sospesa la competenza del Sindaco quale Autorità locale di P.S. (art. 15 L. 121/81).

¹¹ Si ricordi che il Questore, se ritiene che le Forze di Polizia disponibili sul territorio siano insufficienti per effettuare il servizio, può richiedere l'intervento del Prefetto, unico competente a chiedere i rinforzi al Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 38 d.p.r. 782/85).

¹² Ad esempio, il Prefetto in sede di Comitato provinciale emana la direttiva di aumentare la sicurezza nel centro urbano, quale obiettivo politico-amministrativo, pertanto il Questore stabilisce le modalità operative per raggiungere tale risultato, ad es. decide di rinforzare il controllo del territorio aumentando il numero delle Volanti.

¹³ Il Sindaco-Autorità locale di P.S. (nei comuni ove manca un Commissariato) è un soggetto che fa parte dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 3 lett. b) letto insieme all'art. 15 comma 2 della Legge 121/81.

¹⁴ Ufficiale del Governo significa organo periferico dell'amministrazione statale: ad es. per l'attività di sicurezza pubblica dipende gerarchicamente e funzionalmente dal Ministro dell'Interno, per l'attività relativa allo stato civile dipende funzionalmente dal Ministro di Grazia e Giustizia.

Le molteplici attribuzioni dell'Autorità locale di P.S. trovano le loro fonti nel T.U.L.P.S., in prevalenza, ed in numerose disposizioni legislative e si traducono in veri e propri **atti di polizia** (ordini, autorizzazioni, ordinanze, decreti) che possono incidere sui diritti dei cittadini e che per tale motivo devono essere conformi alla Costituzione ed alla legislazione vigente.

Tra le attribuzioni delle Autorità locali di P.S.: i compiti generali previsti dall'art. 1 T.U.L.P.S.; facoltà di ordinare rilievi segnaletici (escluse le ispezioni corporali), alle persone pericolose o sospette (**art. 4 T.U.L.P.S.**); invitare a comparire una persona davanti a sé ed eventualmente ordinare l'accompagnamento coattivo di chi non si sia presentato (**art. 15 T.U.L.P.S.**); facoltà di ordinare la distruzione o la rimozione di esplosivi, quando possono costituire pericolo (art. 56 T.U.L.P.S.); vigilare sulle riunioni prive del regolare preavviso al Questore¹⁵ o impedire, in caso d'urgenza, che si svolgano¹⁶, riferendone al Questore per gli ulteriori provvedimenti (art. 28 Reg. T.U.L.P.S.); ricevere le comunicazioni giornaliere del movimento alloggiati (art. 109 T.U.L.P.S.); ricevere la comunicazione da parte di chi dà alloggio ovvero ospita uno straniero o apolide, o lo assume alle proprie dipendenze (art. 7 T.U. 286/98); ricevere la denuncia di cessione immobili prevista dall'art. 12 D.L. 59/78; rilasciare la licenza per la costruzione di impianti provvisori elettrici, in occasione di festività civili o religiose (art. 110 Reg. T.U.L.P.S.); autorizzare, mediante avviso con apposito manifesto, l'uso della maschera nei teatri e negli altri luoghi aperti al pubblico, in particolari epoche ed osservando alcune condizioni (es. non portare armi) e approvare i progetti di mascherate collettive o allegoriche (artt. 85 T.U.L.P.S. e 151 Reg. T.U.L.P.S.); ricevere le denunce del datore di lavoro, relativamente ad un infortunio sul lavoro che abbia per conseguenza la morte o l'inabilità per più di tre giorni (D.P.R. 1124/1965); ricevere le denunce di inizio dell'attività di facchino (D.P.R. 342/1994); ricevere denunce di scoperte di beni culturali d'interesse storico, archeologico (art. 87 D.Lgs. 490/1999).

Il Sindaco quale Autorità locale di P.S. deve vigilare su tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico nel comune ed informare tempestivamente le Autorità provinciali di qualunque evento che possa metterlo in pericolo o comprometterlo: in tal senso, l'art. 15 ultimo comma Legge 121/81 ribadisce l'esigenza di un rapporto costante e doveroso tra Autorità provinciali di P.S. e amministrazioni locali, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva.

Il legislatore non ha voluto fare del Sindaco un tutore dell'ordine pubblico in via permanente ma ha inteso fare di lui un organo accessorio e ausiliario dello Stato anche nel settore della sicurezza, *affidandogli determinate attribuzioni solo nel caso in cui manchi nel comune l'Autorità di pubblica sicurezza* (Prefetto, Questore, Dirigente del Commissariato). Pertanto, egli ha l'obbligo d'informare, tempestivamente, le Autorità provinciali (Prefetto e Questore) di ogni fenomeno locale che possa incidere sull'ordine pubblico: il Sindaco si limita ad espletare *compiti burocratici*, in quanto la *linea operativa d'azione* è definita dal Prefetto e dal Questore, sulla base delle informazioni trasmesse dal Sindaco.

¹⁵ I promotori di una riunione in luogo pubblico devono dare preavviso al Questore, almeno tre giorni prima del suo svolgimento (v. artt. 17 Cost. e 18 T.U.L.P.S.). Per la libertà di riunione (**art. 17 Cost.**) e per i concetti di riunione private, aperte al pubblico e pubbliche si rinvia ai Principi di Diritto Costituzionale – Parte seconda, pgg. 12 e seguenti. Per la normativa in materia di riunioni si rinvia anche a pg. 13 e, per approfondimenti, all'Appendice di questo lavoro.

¹⁶ Si ricordi che i funzionari di pubblica sicurezza possono sciogliere una riunione (in uniforme oppure con la sciarpa tricolore indossata ad armacollo, art. 24 Reg. T.U.L.P.S.), mentre il Sindaco, qualora sia Autorità locale di P.S. e in caso di mancato preavviso della riunione pubblica al Questore, può solo impedirne lo svolgimento, in via preventiva e in caso d'urgenza: lo scioglimento della riunione, mentre si sta svolgendo, in presenza di determinati presupposti previsti dalla legge (es. durante la riunione è commesso un delitto o comunque si verifica un fatto che mette in pericolo l'ordine pubblico), è di esclusiva competenza del Questore, Autorità tecnica di pubblica sicurezza, che assiste alle riunioni per mezzo dei suoi funzionari e agenti (art. 22 Reg. T.U.L.P.S.). L'impedimento della riunione si concretizza in atti negativi, che ne ostacolano lo svolgimento, come il mancato consenso all'occupazione del luogo pubblico, la chiusura al traffico delle strade interessate, ecc.

Ufficiali e Agenti di P.S.

L'Autorità di pubblica sicurezza ha capacità provvidimentale, cioè di emanare provvedimenti (ordinanze, ordini, decreti, autorizzazioni, licenze).

Gli Ufficiali di P.S., invece, non possono emanare provvedimenti amministrativi ma ai fini di prevenzione esercitano attività di vigilanza, dirigono i servizi di ordine pubblico, assicurano l'esecuzione delle disposizioni dell'Autorità di P.S. e provvedono, a richiesta delle parti, alla bonaria composizione dei dissidi privati (art. 1 T.U.L.P.S.).

Gli Agenti di P.S. svolgono compiti esecutivi alle dipendenze degli Ufficiali di P.S.

Ufficiali e Agenti di P.S. nell'ambito dell'attività di prevenzione possono:

- accedere *in qualunque ora*¹⁷ nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad *autorizzazioni di polizia* ed assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'autorità (art. 16 T.U.L.P.S.); accedere *in qualunque ora* nei locali dove vengono svolte attività, soggette ad *autorizzazioni diverse da quelle di polizia*, elencate nel D.M. 104/2008, per effettuare i controlli, di cui all'art. 16 T.U.L.P.S., ai fini della prevenzione dei delitti di ricettazione, riciclaggio e reimpiego dei beni di provenienza illecita o di quelli concernenti armi ed esplosivi¹⁸;
- richiedere l'esibizione dei registri previsti dalla legge per determinate attività soggette ad autorizzazione di polizia (artt. 35, 55, 109, 115, 120, 128 e 133 T.U.L.P.S.¹⁹);
- ordinare la sospensione o la cessazione di spettacoli pubblici e, se occorre, lo sgombero del locale nel caso di tumulto, disordine o pericolo per l'incolumità pubblica o nel caso di offese alla morale e al buon costume (art. 82 T.U.L.P.S.);
- accedere alle sedi dei produttori, importatori, gestori e detentori di apparecchi e congegni per giochi leciti, per effettuare i controlli (art. 38 Legge 388/2000).

Sono **Ufficiali di P.S.**: Funzionari della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia (art. 39, comma 3 legge 121/81); Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri. Sono **Agenti di P.S.**: Ufficiali della Guardia di Finanza; Ispettori, Sovrintendenti, Assistenti e Agenti della Polizia di Stato (e analoghe qualifiche dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, del Corpo Forestale dello Stato, del Corpo di Polizia Penitenziaria); appartenenti al Corpo dei Vigili del fuoco; appartenenti alla Polizia Municipale ai quali la qualifica sia stata attribuita dal Prefetto; agiscono con funzioni di Agenti di P.S. (non con funzioni di P.G.) i militari (non appartenenti all'Arma dei Carabinieri né al Corpo della Guardia di Finanza) posti a disposizione dei Prefetti. Secondo alcuni, il Sindaco eserciterebbe le funzioni di Ufficiale di P.S., in base all'art. 6 R.D. 690/1907, nei comuni ove manchi un Commissariato di P.S. o un comando o tenenza dell'Arma dei Carabinieri (in quanto i funzionari di P.S. e gli Ufficiali dell'Arma sono già Ufficiali di P.S.). Secondo altra tesi, condivisa dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, il Sindaco non è Ufficiale di P.S., in quanto Autorità politica, non dotato, quindi di quella neutralità che deve caratterizzare l'Ufficiale di P.S., come previsto dall'art. 98 Cost. Si ricordi che sono **Sostituti Ufficiali di P.S.**, tra gli altri, Sostituti Commissari e

¹⁷ In *qualunque ora* deve intendersi in relazione all'orario di esercizio, cioè di apertura, dell'attività, essendo l'accesso finalizzato al controllo, a verificare il regolare esercizio dell'attività e la conformità alle norme.

¹⁸ Pertanto, **Ufficiali e Agenti di P.S.**, per accertare che vengano osservate le prescrizioni di legge, possono accedere nei locali dove si svolgono attività *comunque autorizzate*, dal Prefetto, dal Questore, dal Sindaco, ecc. Si noti che la recente normativa ha devoluto al Sindaco la competenza al rilascio della maggior parte delle licenze, prima rilasciate dal Questore. Il D.M. 104/2008 consente ad Ufficiali ed Agenti di P.S. di poter accedere per effettuare controlli nei locali ove si svolgono le seguenti attività autorizzate: attività di produzione, fabbricazione, importazione, esportazione, deposito e trasporto armi (per la prevenzione di delitti in materia di armi); attività di recupero crediti, custodia e trasporto valori, commercio di cose antiche, preziosi, case da gioco (per la prevenzione di delitti di riciclaggio); noleggio e demolizione veicoli, esercizio delle scommesse, conduzione di esercizi pubblici o di circoli privati, commercio audiovisivo, servizi postali, televendite, agenzie di attività finanziaria (per la prevenzione di delitti di ricettazione o reimpiego beni di provenienza illecita). Si ricordi che per le attività autorizzate il Prefetto, per motivate esigenze di ordine e sicurezza pubblica, può richiedere la sospensione o la revoca dell'autorizzazione all'organo competente al rilascio (art. 17 c. 4 Legge 128/2001). Si noti che già l'art. 20 D.P.R. 616/1977 riconosceva agli operatori di polizia il potere di controllo nei locali soggetti ad autorizzazione del Sindaco.

¹⁹ Art. 133 T.U.L.P.S. in relazione all'art. 252 bis Reg. T.U.L.P.S., ove si prevede che le guardie giurate sono iscritte in registri della Prefettura.

Ispettori Superiori-SUPS della Polizia di Stato: normalmente sono Agenti di P.S. ma assumono temporaneamente la qualifica di Ufficiali di P.S. *quando sostituiscono il superiore gerarchico* (es. in servizio di ordine pubblico disposto con ordinanza del Questore).

I provvedimenti di polizia

Premessa

L'Autorità di pubblica sicurezza, come si è detto, ha capacità provvimentale, pertanto emana provvedimenti di polizia, con i quali consente, proibisce, limita un'attività, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. I provvedimenti di polizia sono provvedimenti amministrativi, caratterizzati, quindi, dall'autoritatività (capacità di imporre unilateralmente modifiche nella sfera giuridica del destinatario) e dall'esecutorietà (in caso di inosservanza sono suscettibili di essere attuati anche contro la volontà dell'interessato)²⁰. L'art. 5 T.U.L.P.S. prevede l'esecutorietà dei provvedimenti di polizia, cioè la coercizione mediante esecuzione d'ufficio ed impiego della forza pubblica: se l'interessato non osserva un provvedimento di polizia, si procede con l'esecuzione d'ufficio, previa diffida ad adempiere in tre giorni²¹, salvo i casi d'urgenza, ovvero con impiego della forza pubblica, nel caso di prestazione infungibile, cioè di necessaria collaborazione dell'interessato, per cui occorre costringere un soggetto ad un determinato comportamento²².

Inoltre, nel rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa anche i provvedimenti di polizia, come tutti i provvedimenti amministrativi, sono tipici, cioè dal contenuto tassativamente indicato dalla legge, ad eccezione delle ordinanze di necessità e d'urgenza (es. art. 2 T.U.L.P.S.). Si ricordi, inoltre, che l'inosservanza dei provvedimenti di polizia comporta l'applicazione di sanzioni²³. I provvedimenti di polizia, di competenza dell'Autorità di pubblica sicurezza, possono essere distinti in **espansivi**, cioè favorevoli, che ampliano la sfera giuridica di un soggetto (autorizzazioni, licenze) ed in **restrittivi**, cioè che limitano la sfera giuridica del destinatario, con obblighi e divieti (ordini, ordinanze).

Ordini

Gli ordini sono provvedimenti restrittivi personali, mediante i quali l'autorità impone qualcosa al destinatario, in senso positivo (comando) o negativo (divieto).

²⁰ Per i concetti di autoritatività e di esecutorietà si rinvia ai Principi di diritto amministrativo - Il provvedimento amministrativo – Caratteri, pgg. 16 e 17.

²¹ Con l'esecuzione d'ufficio la P.A. si sostituisce all'interessato nell'osservare il provvedimento, a spese dell'interessato, previa diffida ad adempiere, cioè previo avviso che se nel termine di tre giorni il soggetto non osserva il provvedimento si procederà d'ufficio (es. ordine di demolizione).

²² Si pensi allo scioglimento delle riunioni (art. 24 T.U.L.P.S.) previa diffida (invito e tre intimazioni). In caso di resistenza attiva si configura il reato di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.).

²³ L'art. 17 T.U.L.P.S. punisce penalmente (con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206) in quanto reato: 1) tutte le violazioni per le quali non è già stabilita espressamente dal T.U.L.P.S. una pena o una sanzione amministrativa ovvero non è già prevista una pena dal codice penale; 2) l'inosservanza delle ordinanze emesse da Prefetti, Questori, Ufficiali distaccati di P.S o Sindaci. L'art. 17 bis indica una serie di violazioni al T.U.L.P.S. per cui è prevista una sanzione amministrativa pecunaria.

Sono un **esempio di comandi**: lo scioglimento delle riunioni pubbliche pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica (artt. 20 e sgg. T.U.L.P.S.); l'ordine dell'Autorità di P.S. di sottoposizione ai rilievi segnaletici (art. 4 T.U.L.P.S.); l'ordine da parte degli Ufficiali o Agenti di pubblica sicurezza di sospensione o di cessazione di spettacoli e, se del caso, anche di sgombero dei locali, in caso di tumulti o di disordini (art. 82 T.U.L.P.S.); l'ordine del Questore di rientro nel proprio comune di residenza con foglio di via obbligatorio, alle persone pericolose per la sicurezza pubblica (art. 2 D. Lgs. 159/2011). Sono un esempio di **divieti**: il divieto del Questore di riunione in luogo pubblico, per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica (artt. 17 Cost. e 18 T.U.L.P.S.); il divieto di accesso nei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO), imposto dal Questore ai soggetti resisi responsabili di episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive (art. 6 Legge 401/89); il divieto di detenere armi, munizioni o materie esplosive, imposto dal Prefetto alle persone ritenute in grado di abusarne (art. 39 T.U.L.P.S.).

Normativa in materia di riunioni

L'art. 17 Cost. così recita: "I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica". L'art. 18 T.U.L.P.S. prevede che: "I promotori di una riunione in luogo pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore (...). I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103 a euro 413 (...). Il Questore nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità, o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo²⁴ e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione (...). I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 206 a euro 413. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali". Ai sensi dell'**art. 20 T.U.L.P.S.**, "quando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico, o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti, le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti". Per approfondimenti si rinvia all'Appendice.

Ordinanze di necessità e d'urgenza

Le ordinanze sono provvedimenti amministrativi che creano obblighi o divieti, quindi, dettano ordini, non possono contrastare con le norme della Costituzione, con le leggi ordinarie e non possono contenere norme penali.

Le ordinanze di necessità ed urgenza sono di particolare interesse: si tratta di ordinanze adottate tutte le volte in cui, in particolari contingenze non previste dalle norme e dovendo intervenire immediatamente per la cura di un pubblico interesse, manca una disciplina normativa della situazione accaduta. Si pensi ad un terremoto, ad una situazione di imprevisto pericolo per la sicurezza pubblica: sarà necessario dare degli ordini, dettare disposizioni in relazione alle specificità dell'evento in concreto verificatosi ed intervenire tempestivamente.

Le ordinanze possono essere previste dalla legge: 1) per casi ordinari (si pensi all'ordinanza di servizio del Questore - art. 37 D.P.R. 782/85 - con la quale vengono stabilite le modalità di svolgimento del servizio, la forza da impiegare, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire); 2) per casi eccezionali di particolare gravità (es. calamità naturali); 3) in caso di necessità da motivare adeguatamente (es. ordinanza del Prefetto, ai sensi dell'art. 2 T.U.L.P.S., a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oppure ordinanza del Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in caso di emergenze).

²⁴ In realtà il Questore non può impedire lo svolgimento della riunione soltanto perché è stato omesso il preavviso: sarebbe un divieto illegittimo per contrasto con l'art. 17 Cost., che consente di vietare la riunione *soltanto per motivi di sicurezza o incolumità pubblica*. Resta salvo, in caso di omesso avviso, il potere del Questore di prescrivere modalità di tempo e di luogo della riunione.

sanitarie di carattere locale – art. 50 d.lgs 267/2000). La legge attribuisce poteri di ordinanza a diverse autorità in *ambiti specifici*, come in materia di protezione civile e di tutela dell’ambiente. Ad esempio, quando si verificano situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si può provvedere diversamente, il Ministro dell’Ambiente può adottare ordinanze contingibili ed urgenti per la tutela dell’ambiente (art. 8 L. 59/1987; v. anche l’art. 191 d.lgs 152/2006 in materia di rifiuti). Si pensi anche alle ordinanze adottate in caso di calamità naturali (art. 5 L. 225/1992), emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, previa dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri. In caso di terremoto, ad esempio, vengono adottate tali ordinanze ai fini del soccorso e dell’assistenza alla popolazione (vengono allestite aree destinate all’accoglienza, per fornire pasti ed alloggio temporaneo, ecc.). La stessa ordinanza di cui all’art. 5 L. 225/1992 può essere emanata per la gestione di grandi eventi (cioè manifestazioni che richiedono una gestione straordinaria, per la loro solennità o rilevanza internazionale o per il solo fatto che richiamano un notevole numero di persone, con conseguente minaccia dell’ordine e della sicurezza pubblica, ad es. funerali di Papa Giovanni Paolo II, beatificazione di Padre Pio da Pietrelcina, Giornata Mondiale della Gioventù, G8, ecc). Oltre a tali ordinanze, adottate in *ambiti specifici*, sono interessanti gli strumenti d’intervento straordinario previsti per fronteggiare *generiche* situazioni di emergenza, capaci di mettere in pericolo interessi pubblici primari: è il caso dell’ordinanza di necessità e d’urgenza del Prefetto a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica (art. 2 T.U.L.P.S.).

Le ordinanze di necessità e di urgenza, pertanto, sono rimedi straordinari²⁵ con cui gli organi competenti possono dettare norme, eccezionalmente anche in deroga alla legge, mai, però, in deroga alla Costituzione ed ai principi generali dell’ordinamento, ed a contenuto essenzialmente libero, cioè gli organi competenti ad emanare queste ordinanze sono liberi di decidere cosa imporre, cioè il contenuto dell’atto. Si tratta di provvedimenti altamente discrezionali, pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale²⁶, devono rispettare determinate condizioni. In primo luogo, occorre accertare rigorosamente che sussistano i presupposti per la loro emanazione, cioè da un lato l’impossibilità di differire l’intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di danno incombente (*urgenza*), dall’altro l’impossibilità di provvedere con gli ordinari mezzi offerti dalla legislazione (*contingibilità*).

²⁵ Le ordinanze di necessità ed urgenza sono dette anche ordinanze *extra ordinem*, cioè straordinarie: sono rimedi straordinari in quanto adottati quando non esistono altri rimedi ordinari, previsti dall’ordinamento, sufficienti ed idonei a risolvere la situazione concreta. Si tratta di provvedimenti discrezionali, adottati tutte le volte in cui, in particolari situazioni contingenti non previste dalle norme e dovendosi intervenire immediatamente per la cura dell’interesse pubblico, manca una disciplina normativa della situazione accaduta. Sono dette straordinarie, quindi, nel senso che vengono adottate per porre rimedio ad una situazione non risolvibile diversamente, in quanto non idonei gli strumenti ordinari previsti dall’ordinamento giuridico. Pertanto, il Prefetto, per evitare intralci alla circolazione a tutela dell’ordine pubblico, ai sensi dell’art. 2 T.U.L.P.S. può adottare un’ordinanza, con la quale vieta la circolazione delle auto a giorni alterni sul territorio di sua competenza. Nel caso di una partita di calcio ritenuta altamente pericolosa per l’ordine pubblico, per il probabile arrivo di numerosi tifosi facinorosi quali spettatori, non esiste un altro rimedio previsto dalla norma, diverso dall’ordinanza, quale strumento idoneo a garantire l’ordine pubblico e quindi la tranquillità sociale. In tal caso, quindi, il Prefetto può emanare un’ordinanza di disputa della partita a porte chiuse (a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, ai sensi dell’art. 2 T.U.L.P.S.), oppure un’ordinanza di differimento della stessa ad altra data o con la quale vieta lo svolgimento della manifestazione sportiva per un periodo non superiore a trenta giorni (per urgenti e gravi necessità pubbliche connesse allo svolgimento di manifestazioni sportive, al fine di tutelare l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, ai sensi dell’art. 7 bis L. 401/89).

²⁶ Vedi sentenze n. 8/1956 e 26/1961 C. Cost. Pur essendo altamente discrezionali, tali provvedimenti amministrativi non possono essere arbitrari ma devono comunque rispettare alcuni presupposti essenziali: 1) devono rispettare la Costituzione, i diritti di libertà inviolabili ed i principi generali dell’ordinamento (ad esempio, tali ordinanze non possono incidere in materie coperte da riserva assoluta di legge), per evitare inaccettabili abusi di potere, pur potendo derogare alle altre disposizioni di legge ordinaria; 2) devono essere adeguatamente motivati; 3) devono essere adeguatamente resi pubblici; 4) devono essere provvisori, cioè limitati nel tempo, in quanto la ragione di tali ordinanze è l’urgenza e l’imprevedibilità di taluni accadimenti, pertanto, la disciplina da essi introdotta decade una volta terminata la situazione d’urgenza e d’imprevedibilità.

Nel rispetto del principio di legalità, il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti deve essere espressamente conferito da una norma di legge: ci deve essere una legge che attribuisce ad un determinato organo il potere di adottare tali tipi di ordinanze. La legge si limita ad attribuire il potere ad un dato organo ma non disciplina il contenuto dell'ordinanza stessa; pertanto, tali ordinanze sono atipiche, in quanto il contenuto non è previsto dalla legge ma sarà specificato nell'ordinanza adottata nel caso concreto²⁷.

Tra le più importanti ordinanze di necessità ed urgenza, si ricordino, quindi, quelle emanate dal Prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 2 T.U.L.P.S., in caso di urgenza o grave necessità pubblica, se indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica²⁸. Contro l'ordinanza del Prefetto è possibile proporre ricorso gerarchico al Ministro dell'Interno e ricorso all'A.G. L'inosservanza dell'ordinanza è punita dall'art. 650 c.p., in quanto inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di sicurezza pubblica. Si ricordi che il Sindaco può emanare ordinanze di necessità e d'urgenza, oltre che in materia di sanità, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica²⁹ e la sicurezza urbana³⁰ (art. 54 d. lgs. 2000 n. 267³¹).

Autorizzazioni e licenze

L'autorizzazione è un provvedimento amministrativo espansivo, destinato a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto: il diritto esiste³² ma può essere esercitato solo se la P.A. lo consente, dopo aver verificato, a tutela dell'interesse pubblico, la sussistenza dei presupposti di legge.

Ad esempio: il passaporto è un'autorizzazione ad uscire dal territorio nazionale, rilasciata dal Questore³³ previo accertamento dei requisiti previsti dalla legge e con la quale si rimuove il limite all'esercizio del diritto di circolazione, di cui tutti i cittadini astrattamente sono titolari (art. 16 Cost.); il permesso di soggiorno è un'autorizzazione a permanere nel territorio nazionale, per un determinato motivo e per un determinato periodo di tempo, rilasciata, previo accertamento dei requisiti di legge, dal Questore al cittadino extracomunitario e con la quale si rimuove l'ostacolo all'esercizio del diritto di circolazione e di soggiorno; ed ancora, si pensi al diritto di proprietà, che esiste nel caso in cui un soggetto è proprietario di un terreno ma che può essere esercitato pienamente solo dopo che la P.A. rilasci un permesso per costruire.

Le autorizzazioni di polizia sono particolari autorizzazioni amministrative e rappresentano lo strumento di cui si serve l'Autorità di pubblica sicurezza per impedire che alcune attività, ritenute pericolose, possano costituire causa di turbamento per l'ordine e la sicurezza pubblica (si pensi alla licenza per la fabbricazione ed il deposito di esplosivi).

Il motivo per cui l'ordinamento giuridico riconosce le autorizzazioni di polizia è la prevenzione di un pericolo per la sicurezza pubblica.

L'art. 41 Cost. garantisce la libertà d'iniziativa economica privata, la quale, però, per motivi di tutela di superiori interessi della collettività, può essere dalla legge sottoposta a controlli da

²⁷ L'art. 2 T.U.L.P.S., per esempio, attribuisce al Prefetto il potere di adottare provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica: la norma attribuisce il potere di ordinanza ma non specifica il contenuto del provvedimento, che sarà stabilito dal Prefetto nel caso concreto ritenuto pericoloso per l'ordine pubblico.

²⁸ Come si è già detto, si pensi all'ordinanza del Prefetto con cui si dispone che una partita di calcio si svolga a porte chiuse.

²⁹ Si pensi all'ordinanza del Sindaco per porre rimedio ad un edificio pericolante, a tutela dell'integrità fisica dei passanti.

³⁰ Si pensi ai sistemi di videosorveglianza e di illuminazione nei parchi, per migliorare le condizioni di vivibilità del centro urbano, per evitare situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi.

³¹ D. Lgs. 267/2000, Testo unico degli enti locali (T.U.E.L.), come modificato dal D.L. 92/2008, convertito dalla Legge 125/2008. Le ordinanze di cui all'art. 54 T.U.E.L. sono emanate dal Sindaco in qualità di Ufficiale del Governo, sono impugnabili con ricorso gerarchico al Prefetto e davanti al giudice amministrativo (T.A.R.).

³² La concessione, invece, è un provvedimento che fa sorgere un diritto nuovo, che prima non esisteva neanche in astratto: si pensi alla concessione della cittadinanza.

³³ Su delega del Ministro degli Esteri.

parte della P.A., in modo tale che essa non si svolga “*in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”. Tale libertà può essere limitata nel suo esercizio e subordinata al preventivo consenso della P.A., consenso che si manifesta con il rilascio di un'autorizzazione. La gestione di pubblici esercizi o la fabbricazione di oggetti pericolosi (come le armi e gli esplosivi) sono attività che rientrano nell'ambito del diritto di libertà d'iniziativa economica privata, riconosciuto a tutti i cittadini. Dal momento che tali attività, per loro natura o per la qualità del soggetto che deve esercitarle, potrebbero essere svolte in modo da arrecare danno alla collettività, il legislatore ne ha subordinato l'esercizio al rilascio di un'autorizzazione. Si tratta di attività di per sé lecite, che non possono essere esercitate in mancanza dei presupposti di legge e, quindi, della prescritta autorizzazione. Le autorizzazioni di polizia sono caratterizzate da un significativo momento di discrezionalità, intesa quale possibilità di scelta del loro rilascio o diniego, nel rispetto della legge.

Ai fini del rilascio di un'autorizzazione di polizia, prima di tutto, è necessario valutare le qualità soggettive della persona che richiede l'autorizzazione (art. 11 T.U.L.P.S.)³⁴.

Nel caso di una misura di prevenzione personale (es. sorveglianza speciale di P.S.) divenuta definitiva (cioè non più impugnabile) le autorizzazioni di polizia (es. porto d'armi), di commercio, di attività d'impresa non possono essere rilasciate e devono essere revocate, se già rilasciate, all'interessato ed ai conviventi, nonché alle imprese, associazioni, società e consorzi di cui il sottoposto a misura di prevenzione personale sia amministratore (il giudice può disporre diversamente, tranne che per il porto d'armi e licenze relative a munizioni ed esplosivi, se per effetto del diniego o della revoca della licenza venissero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia): la legge, tra l'altro, vuole impedire che un'attività possa essere esercitata mediante prestanome da un soggetto ritenuto socialmente pericoloso (art. 67 d.lgs 159/2011).

Le autorizzazioni di polizia sono personali, per cui il titolare ha l'obbligo di esercitare personalmente l'attività autorizzata, salvo i casi in cui la legge ne consenta l'esercizio tramite rappresentante (es. esercizi pubblici, art. 93 T.U.L.P.S.). Il rappresentante sostituisce il titolare ed agisce in nome e per conto del titolare stesso, per cui deve possedere i requisiti richiesti per l'autorizzazione³⁵.

³⁴ Ai sensi dell'art. II T.U.L.P.S. le autorizzazioni di polizia: 1) salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, devono essere negate a chi ha riportato una condanna a pene restrittive della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione; a chi è sottoposto a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza; 2) possono essere negate a chi ha riportato una condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone, commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità; 3) devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni prescritte; 4) possono essere revocate quando sopravvengono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego dell'autorizzazione. Le autorizzazioni di polizia, inoltre, possono essere revocate o sospese, in qualsiasi momento, in caso di abuso della persona autorizzata (art. 10 T.U.L.P.S.); ad esempio, può essere revocata la licenza per commercio di preziosi se il titolare viene arrestato per ricettazione di oggetti di valore. Le persone con precedenti penali per gravi reati sono ritenute dalla legge poco affidabili a fare un buon uso delle autorizzazioni di polizia. Pertanto, il Questore dovrà negare il rilascio del permesso di soggiorno ad un extracomunitario condannato ad una pena detentiva superiore ai tre anni per delitto non colposo (es. spaccio sostanze stupefacenti, omicidio doloso), mentre avrà la facoltà di negare o rilasciare il permesso di soggiorno a chi è stato condannato per furto e dovrà revocare il permesso a chi, successivamente al rilascio, è sottoposto a misura di sicurezza personale. Si ricordi che, oltre a quanto stabilito dall'art. 11 T.U.L.P.S., non può essere rilasciato il porto d'armi in caso di condanna per delitti contro la persona commessi con violenza, per furto, rapina, estorsione, ecc. (art. 43 T.U.L.P.S.).

³⁵ Il carattere personale delle autorizzazioni e la limitata durata nel tempo delle stesse – di regola tre anni – implica che il controllo di polizia venga esercitato periodicamente in occasione di ogni richiesta di rinnovo e, comunque, ogni qualvolta – ove previsto – vi sia una successione tra un soggetto ed un altro nello svolgimento dell'attività, dovendosi accertare che il subentrante possieda i requisiti prescritti per il rilascio dell'autorizzazione. Si ricordi che l'art. 16 T.U.L.P.S. attribuisce ad Ufficiali ed Agenti di P.S. un potere di controllo nei locali ove si svolge l'attività autorizzata. Il

In base all'art. 14 T.U.L.P.S. sono autorizzazioni di polizia: le licenze, le iscrizioni in appositi registri, le approvazioni e simili atti di polizia, come il nulla-osta, il visto e la vidimazione.

Le **licenze** costituiscono la maggior parte dei provvedimenti di polizia a carattere discrezionale: l'Autorità ha un potere discrezionale in merito al rilascio, al diniego, alla revoca della licenza. Rilasciate prima dell'inizio dell'attività, esse consistono in un atto formale, esplicito e motivato con cui l'Autorità di pubblica sicurezza, a seguito dell'istanza presentata dall'interessato e dopo aver verificato l'esistenza di tutti i requisiti, permette l'esercizio di una determinata attività nel rispetto delle prescrizioni imposte dalla legge. Si pensi alle licenze per il porto d'armi, per l'esercizio di giochi e scommesse e per il commercio di preziosi. L'attività non può essere esercitata fino a quando la licenza non viene rilasciata.

Le **iscrizioni** comportano, su richiesta del privato, l'annotazione in un apposito registro di una certa attività, sottoposta a controllo preventivo da parte dell'Autorità di P.S., la quale compie una valutazione discrezionale di abilitazione.

Le **approvazioni** sono provvedimenti che confermano un'attività già compiuta (ad es. approvazione di un rappresentante nella gestione di un pubblico esercizio).

I **nulla-osta** consistono in una dichiarazione con cui la P.A. concede il proprio permesso per l'esercizio di una determinata attività, previa verifica della mancanza di condizioni ostative (es. nulla-osta per l'acquisto di armi).

I **visti** sono autorizzazioni implicite, in quanto prese d'atto preventive da parte della P.A. di una dichiarazione o di un avviso presentati dal privato e relativi all'esercizio di una determinata attività che il privato intende svolgere in futuro (es. la P.A. prende atto dell'attività di affittacamere, del brillamento di mine, ecc.).

Le **vidimazioni** consistono nella proroga della validità di autorizzazioni precedentemente rilasciate ovvero nell'estensione della loro validità anche in un diverso territorio, di competenza di un'altra Autorità (come accade per la vendita ambulante di strumenti da punta e da taglio).

Le autorizzazioni di polizia sono, a seconda dei casi, rilasciate dal Ministro dell'Interno, dal Prefetto, dal Questore, dall'Autorità locale di pubblica sicurezza e dalle amministrazioni locali³⁶.

Si ricordi che l'Autorità statale di pubblica sicurezza esercita le funzioni di pubblica sicurezza (o di polizia di sicurezza), in una prospettiva di prevenzione e repressione dei reati (v. art. 160 D. Lgs. 112/98): pertanto, restano nella competenza esclusiva dello Stato, quindi dell'Autorità statale di pubblica sicurezza, le autorizzazioni di polizia attinenti alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblica (si pensi al passaporto, al porto d'armi e al permesso di soggiorno). In linea con il decentramento amministrativo garantito dall'art. 5 Cost., negli ultimi anni è stata devoluta agli enti locali, al Sindaco quindi, la competenza al rilascio di autorizzazioni di polizia relative ad attività economico-sociali che si svolgono in territorio comunale (si pensi agli esercizi pubblici). Si ricordi, inoltre, che con la riforma del 2001 del titolo V della Costituzione (art. 117 Cost.) diverse materie, prima di competenza legislativa dello Stato, sono state conferite alle Regioni, che hanno il potere di emanare una propria normativa in materia (ad esempio esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande). In merito alle competenze al rilascio di autorizzazioni di polizia, attribuite dalla legge alle varie Autorità di pubblica sicurezza, si ricordi che: il Ministro dell'Interno ha competenza diretta (salvo singole deroghe) in materia di fabbricazione, importazione ed esportazione di armi da guerra, fabbricazione e deposito di esplosivi di II e III categoria,

rappresentante agisce in nome e per conto del titolare. Il preposto, invece, è l'incaricato della gestione di un esercizio commerciale: è una figura prevista dalla legge sul commercio, deve possedere determinati requisiti previsti dalla legge ma non ha alcuna responsabilità circa l'osservanza delle norme e delle prescrizioni.

³⁶ Il Ministro dell'Interno, al fine di realizzare uno snellimento nell'attività della pubblica amministrazione a livello centrale, ha ritenuto opportuno far uso della facoltà di delega. Così, la predetta Autorità politica di pubblica sicurezza ha attuato un decentramento amministrativo, delegando ai Prefetti il rilascio di alcune autorizzazioni di propria competenza. Inoltre, atteso il notevole snellimento realizzato, tale sistema è stato ribadito ed ampliato con la circolare ministeriale n. 10.245/12982 (40).6 del 2 febbraio 1983, con la quale, peraltro, in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della Legge 1 aprile 1981, n. 121, anche i Questori sono stati autorizzati a delegare diverse attribuzioni ai Dirigenti dei Commissariati di pubblica sicurezza.

stabilimenti destinati alle attività con armi e materie esplosive; il Questore è competente per il rilascio di passaporti, porto di fucile, nulla osta per l’acquisto di armi, licenze di vendita di armi comuni da sparo; il Prefetto rilascia licenze di porto d’armi corte, licenze per gli istituti di vigilanza privata e di investigazioni per conto di privati, decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata, decreto di attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza ad appartenenti alla Polizia municipale. A seguito del decentramento amministrativo (v. art. 19 del D.P.R. 616/1977), il Sindaco è competente al rilascio di numerose licenze, prima di competenza del Questore, come per esempio licenza per tenere spettacoli in luoghi idonei (artt. 68 e 80 T.U.L.P.S.), per vendita o consumo di alcolici, superalcoolici o bevande non alcoliche e per strutture ricettive (art. 86 T.U.L.P.S.). Si tratta di provvedimenti che riguardano interessi locali da tutelare, rispetto ai quali permane anche un interesse statale generale per la sicurezza e l’ordine pubblico. Pertanto, proprio per la tutela di tale superiore interesse pubblico, è previsto che gli Ufficiali e gli Agenti di pubblica sicurezza possono accedere nei locali ove si svolge un’attività autorizzata ed, inoltre, sono stati attribuiti al Prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, poteri di controllo su tali provvedimenti autorizzatori del Sindaco. L’art. 19 D.P.R. 616/1977 prevede, infatti, che tali provvedimenti sono adottati dal Sindaco previa comunicazione al Prefetto e devono essere *sospesi, annullati o revocati* (dal Sindaco) per motivata richiesta del Prefetto per esigenze di pubblica sicurezza. Lo stesso art. 19 stabilisce che il diniego di tali provvedimenti è efficace solo se il Prefetto esprime parere conforme. In molti casi, infine, è rimasto l’obbligo d’informazione tempestiva al Questore delle licenze rilasciate dal Sindaco. Per approfondimenti si rinvia all’Appendice.

Di recente il T.U.L.P.S. è stato modificato, al fine di eliminare autorizzazioni ormai tipiche del passato o alleggerire adempimenti. Ad esempio: per le agenzie matrimoniali e di aste pubbliche è sufficiente una comunicazione al Questore³⁷; per l’apertura di circoli privati con somministrazione di bevande e alimenti è sufficiente la comunicazione al Sindaco ma per la somministrazione di bevande alcoliche presso i circoli privati è necessaria la comunicazione al Questore; quest’ultimo resta competente per il rilascio della licenza per scommesse (art. 88 T.U.L.P.S.), per l’installazione di luminarie e facchinaggio (quale Autorità locale di P.S.); continua ad essere necessaria la licenza del Questore per le agenzie di recupero crediti. Le autorizzazioni di polizia, quando la legge non disponga diversamente³⁸, hanno durata di tre anni e non più di 1 anno (v. art. 13 T.U.L.P.S. come modificato dall’art. 13 D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in Legge dall’art. 1 L. n. 35 del 4 aprile 2012).

Si ricordi, inoltre, che l’art. 19 della Legge 241/90 prevede che ogni licenza, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti previsti dalla legge, è sostituita da una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (cd. SCIA) da parte dell’interessato. Sono soggette a SCIA le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali. Ad esempio, è possibile iniziare l’attività di somministrazione di cibi e bevande mediante SCIA, il commerciante può iniziare l’attività sin dal giorno successivo al deposito presso il Comune della segnalazione di inizio attività, fatto salvo il potere dell’amministrazione comunale di paralizzare l’attività nei successivi sessanta giorni nel caso risulti, dall’esame della SCIA, la carenza dei requisiti richiesti dalla Pubblica Amministrazione per l’inizio dell’esercizio commerciale. Nonostante sia stata devoluta agli enti locali la competenza al rilascio di licenze per diverse attività, restano fermi i poteri di controllo, nei locali soggetti ad autorizzazione, di Ufficiali ed Agenti di P.S., i quali: 1) possono accedere in qualunque ora nei

³⁷ L’attività può essere esercitata subito dopo la comunicazione al Questore, la quale può configurarsi come un visto, cioè come un’autorizzazione implicita, in quanto presa d’atto preventiva da parte del Questore di una dichiarazione o di un avviso presentati dal privato e relativi all’esercizio di una determinata attività che il privato intende svolgere. All’immediatezza dell’inizio dell’attività corrisponde l’immediatezza dell’esercizio del potere: l’attività può essere esercitata subito dopo la comunicazione ed il Questore, a sua volta, può immediatamente bloccare l’esercizio dell’attività per carenza dei requisiti di legge (artt. 10 e 11 T.U.L.P.S.) e comunque a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica (art. 100 T.U.L.P.S.).

³⁸ Per esempio, la licenza di porto d’arma corta ha durata di un anno (cfr. art. 42 T.U.L.P.S.).

locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni e verificare l'osservanza delle prescrizioni imposte da legge, regolamenti o autorità (art. 16 T.U.L.P.S., art. 20 D.P.R. 616/1977, D.M. 104/2008); 2) possono procedere d'iniziativa ad ispezione, tranne che nei luoghi di privata dimora (art. 13 L. 689/81); 3) possono procedere a perquisizione amministrativa con decreto motivato dell'A.G., tranne che nei luoghi di privata dimora (art. 13 L. 689/81); 4) possono procedere altresì d'iniziativa a perquisizione preventiva per la ricerca di armi (art. 41 T.U.L.P.S.) e a perquisizione in flagranza di reato (art. 352 c.p.p.).

La tutela contro i provvedimenti di polizia

Contro i provvedimenti dell'Autorità di P.S. può essere presentato il **ricorso gerarchico** (art. 6 T.U.L.P.S.), per vizi di legittimità e di merito, entro il termine di 30 giorni³⁹ dalla notifica del provvedimento.

Contro i provvedimenti del Questore può essere proposto ricorso gerarchico al Prefetto, mentre i provvedimenti (non definitivi) del Prefetto sono impugnabili presso il Ministro dell'Interno⁴⁰.

Il Ministro dell'Interno può annullare i provvedimenti (anche definitivi)⁴¹ dell'Autorità di P.S., per violazione di legge o di regolamenti, oppure se ritenuti non fondati su una causa di pubblico interesse (artt. 6 T.U.L.P.S. e 10 Reg. T.U.L.P.S.).

Altro rimedio amministrativo è il **ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**, ammesso contro provvedimenti amministrativi definitivi, solo per motivi di legittimità, in alternativa al ricorso davanti al giudice, entro il termine di 120 giorni dalla notifica⁴².

Contro i provvedimenti di polizia è possibile proporre **ricorso giurisdizionale al T.A.R.** entro 60 giorni dalla notifica dell'atto⁴³.

In via di autotutela, l'**annullamento d'ufficio** (art. 21 *nonies* L. 241/90) consente all'Autorità di P.S. di annullare un provvedimento illegitimo⁴⁴, mentre la **revoca** (art. 21 *quinquies* L. 241/90) consente all'Autorità di P.S. di rimuovere gli effetti di un provvedimento inopportuno⁴⁵.

Accompagnamento per identificazione

Art. 11 Legge 191/78

L'art. 11 della Legge n. 191 del 18 maggio 1978 disciplina l'accompagnamento per identificazione (cd. fermo per identificazione)⁴⁶.

Si tratta di un'attività di polizia di sicurezza, quindi con funzione di prevenzione, che prescinde dalla commissione di un reato⁴⁷.

³⁹ Il termine di 30 giorni è stabilito dall'art. 2 D.P.R. 1199/1971.

⁴⁰ Per il ricorso gerarchico si rinvia ai Principi di diritto amministrativo – I rimedi amministrativi, pg. 22.

⁴¹ L'art. 6 T.U.L.P.S. stabilisce che il provvedimento anche se definitivo può essere annullato, mentre l'art. 10 Regolamento T.U.L.P.S. prevede che il Ministro dell'Interno può annullare il provvedimento *in qualunque momento*.

⁴² Per il ricorso straordinario si rinvia ai Principi di diritto amministrativo – I rimedi amministrativi, pg. 23.

⁴³ Il ricorso al TAR è ammesso contro provvedimenti definitivi e non definitivi (in quest'ultimo caso si può presentare ricorso gerarchico o, in alternativa, ricorso al TAR). Il TAR può annullare l'atto per vizi di legittimità (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza) e solo nei casi previsti dalla legge giudica anche il merito, cioè l'opportunità dell'atto. Contro le sentenze del TAR è ammesso ricorso in appello al Consiglio di Stato. Per i rimedi giudiziari si rinvia ai Principi di diritto amministrativo, pgg. 24 e 25.

⁴⁴ Il provvedimento illegitimo può essere annullato d'ufficio dall'autorità che ha emanato l'atto o dall'autorità gerarchicamente superiore a quella che ha emanato l'atto. Per l'annullamento d'ufficio si rinvia ai Principi di diritto amministrativo, pg. 21.

⁴⁵ Per la revoca si rinvia ai Principi di diritto amministrativo, pg. 21.

⁴⁶ L'art. 11 così recita: "Gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici chiunque, richiestone, rifiuta di dichiarare le proprie generalità ed ivi trattenerlo per il tempo strettamente necessario al solo fine dell'identificazione e comunque non oltre le ventiquattr'ore. La disposizione prevista nel comma precedente si applica anche quando ricorrono sufficienti indizi per ritenere la falsità delle dichiarazioni della persona richiesta sulla propria identità personale o dei documenti d'identità da essa esibiti. Dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato compiuto è data immediata notizia al Procuratore della Repubblica, il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni di cui ai commi precedenti, ordina il rilascio della persona accompagnata. Al Procuratore della Repubblica è data altresì immediata notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui è avvenuto".

La norma consente ad Ufficiali ed Agenti di Polizia di accompagnare nei propri Uffici una persona per identificarla, quando si verifica almeno una delle seguenti ipotesi:

- la persona rifiuta di dichiarare le proprie generalità, richieste dalla Polizia⁴⁸;
- ricorrono sufficienti indizi per ritenere false le dichiarazioni della persona sulla propria identità;
- ricorrono sufficienti indizi per ritenere falsi i documenti esibiti.

La persona può essere trattenuta in ufficio per il tempo strettamente necessario all'identificazione e comunque non oltre le 24 ore. Dell'accompagnamento e dell'ora in cui è compiuto deve essere data *immediata* notizia al Procuratore della Repubblica⁴⁹, il quale ordina il rilascio della persona, se ritiene che non ne sussistono i presupposti per l'accompagnamento. Allo stesso magistrato deve essere data *immediata* notizia del rilascio e dell'ora in cui è avvenuto⁵⁰.

Si può procedere all'accertamento dell'identità della persona o dell'autenticità del documento esibito in diversi modi: per esempio, fotosegnalamento, confronto con cartellino fotodattiloskopico custodito agli atti, confronto con cartellino identificativo compilato insieme alla carta d'identità dall'ufficio comunale e quindi trasmesso alla Questura, confronto con la foto allegata al fascicolo del passaporto o porto d'armi, invio a mezzo fax o mail della foto all'Ufficio di Polizia di residenza, riconoscimento da parte di persona nota, accertamento telefonico o tramite Commissariato o Comando Carabinieri agli indirizzi indicati dall'interessato, ecc..

Il fermo per identificazione è un istituto di polizia di sicurezza a fini di prevenzione, da non confondere con l'identificazione dell'indagato, attività compiuta dalla polizia giudiziaria e prevista dall'art. 349 c.p.p., che si applica nel caso in cui venga commesso un reato. Tale norma, pertanto, consente alla P.G. l'identificazione e – in caso di rifiuto di fornire generalità o supposta falsità dei documenti o delle dichiarazioni - l'accompagnamento in ufficio per l'identificazione dell'indagato e delle persone informate sui fatti, che possono essere trattenute per il tempo strettamente necessario per l'identificazione e comunque non oltre le 12 ore (non oltre le 24 ore nel caso che l'identificazione risulti particolarmente complessa oppure occorra l'assistenza di un'autorità consolare o di un interprete). La P.G. può procedere all'identificazione dell'indagato, ove occorra, a mezzo di rilievi antropometrici, fotografici o dattiloskopici, nonché ad altri accertamenti, come il prelievo di capelli o saliva con o senza consenso dell'interessato. Il prelievo biologico coattivo nei confronti dell'indagato è effettuato nel rispetto della dignità della persona, previa autorizzazione scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, del Pubblico Ministero. Per l'esecuzione di tali rilievi

⁴⁷ Il potere d'identificazione delle persone fa parte di un più generale potere di acquisire informazioni, riconducibile all'attività di osservazione della polizia di sicurezza.

⁴⁸ L'art. 294 Reg. T.U.L.P.S., approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635, prevede espressamente l'obbligo di esibire i documenti di identificazione (se posseduti dal soggetto) ad ogni richiesta degli Agenti di pubblica sicurezza. Si noti che nel nostro ordinamento non esiste il dovere per il cittadino di essere in possesso di un documento di identità, pertanto la sola dichiarazione delle proprie generalità, quando non ci siano indizi per ritenerla falsa, può essere ritenuta fonte sufficiente di identificazione, senza necessità di riscontro in un documento. D'altra parte, la semplice dichiarazione delle generalità da parte di un soggetto privo di documenti di riconoscimento (cd. sedicente) non garantisce l'autenticità di ciò che viene dichiarato: pertanto, l'art. 4 T.U.L.P.S. (v. paragrafo successivo) consente di sottoporre a rilievi segaletici, tra l'altro, coloro che non sono in grado di provare la loro identità (nella prassi operativa dovrà essere valutato di volta in volta, nel caso concreto, se sottoporre o meno a rilievi il sedicente che non è in grado di provare la propria identità). Si ricordi che presso l'Archivio della Questura è custodito un cartellino identificativo, compilato insieme alla carta d'identità dall'ufficio comunale e quindi trasmesso alla Questura.

⁴⁹ E' opinione comune che si debba comunicare l'ora in cui l'accompagnamento ha avuto inizio e non l'ora dell'arrivo in ufficio: la limitazione della libertà personale comincia con l'intervento coercitivo della Polizia. Gli stessi operatori che procedono all'accompagnamento possono darne *immediata* notizia, tramite Sala Operativa, al P.M. di turno.

⁵⁰ La norma in questione attribuisce un potere di controllo al Procuratore della Repubblica, soddisfacendo così apparentemente la previsione di cui all'art. 13, comma 3 della Costituzione. A ben vedere, però, la disposizione non parla di un vero e proprio procedimento di convalida, ma dispone che il rilascio sia ordinato quando *non ricorrono le condizioni* per l'accompagnamento. Conseguentemente il rilascio dovrà essere ordinato non soltanto nel caso di accompagnamento viziato fin dall'inizio, poiché non vi era motivo di dubitare dell'identità della persona fermata, ma anche se nel frattempo se ne sia raggiunta l'identificazione. In ogni caso il soggetto trattenuto negli uffici di polizia deve essere rilasciato alla scadenza del termine previsto, anche se gli indizi di falsità delle dichiarazioni o dei documenti esibiti risultano fondati o addirittura nel caso di mancata identificazione.

non è necessario che l'identità della persona sia incerta: essi possono essere effettuati anche sull'indagato in ordine al quale non sussistono dubbi d'identità, poiché lo scopo di questi ulteriori accertamenti non è soltanto l'identificazione in se ma anche la ricerca di eventuali precedenti o l'apertura di un nuovo cartellino personale negli archivi segnaletici. È da escludersi che tali rilievi coattivi possano essere effettuati per l'identificazione delle persone informate sui fatti, tenuto conto dell'invasività del prelievo biologico. Si ricordi che per espressa previsione - introdotta dall'art. 10 c. 4-*quater* L. 155/2005 (misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale) - la possibilità di effettuare prelievi coattivi di capelli o saliva, consentiti dall'art. 349 c.p.p., è stata estesa anche alle procedure di identificazione di cui all'art. 11 L. 191/78. Si noti, infine, che l'art. 349 c.p.p. consente di eseguire rilievi tecnici (antropometrici, fotografici o dattiloskopici) soltanto per l'identificazione dell'indagato e non delle persone informate sui fatti. Queste ultime, tuttavia, possono essere sottoposte a rilievi in due modi: 1) ai sensi dell'art. 4 T.U.L.P.S., che consente di sottoporre a rilievi tecnici chi non è in grado o si rifiuta di provare la propria identità; 2) se la persona informata sui fatti si rifiuta di dare le generalità commette il reato di cui all'art. 651 c.p., per cui diventa persona indagata, che può essere sottoposta a rilievi (tecnici e biologici) ai sensi dell'art. 349 c.p.p.

Art. 4 T.U.L.P.S.

L'art. 4 T.U.L.P.S. prevede che l'Autorità di P.S. ha facoltà di ordinare che siano sottoposti a rilievi segnaletici⁵¹ le persone pericolose⁵² o sospette⁵³ e coloro che non sono in grado⁵⁴ o si rifiutano di *provare*⁵⁵ la loro identità. L'Autorità di P.S., inoltre, ha la facoltà di ordinare alle persone pericolose o sospette di munirsi, entro un certo termine, della carta d'identità e di esibirla ad ogni richiesta degli Ufficiali o Agenti di pubblica sicurezza. L'inosservanza dell'ordine costituisce reato contravvenzionale, punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206, ai sensi dell'art. 650 c.p., in quanto inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'Autorità di P.S. per ragione di sicurezza pubblica.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 30/1962 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 T.U.L.P.S. nella parte in cui prevedeva rilievi che comportassero ispezioni corporali, in quanto in contrasto con l'art. 13 Cost.: qualsiasi forma di ispezione, infatti, è ammessa soltanto per atto motivato dell'A.G. e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

⁵¹ I rilievi possono essere (art. 7 Reg. T.U.L.P.S.): descrittivi (descrizione di connotati e segni particolari), fotografici (fotografia della persona), dattiloskopici (impronte digitali e palmari), antropometrici (misure delle parti del corpo).

⁵² La pericolosità sociale, concetto che comporta una valutazione della personalità, è accertata dal giudice, in base alle circostanze indicate dall'art. 133 c.p. (gravità del reato, capacità a delinquere), per l'applicazione delle misure di sicurezza (art. 202 c.p.): sono da ritenersi pericolose, quindi, ai fini dell'art. 4 T.U.L.P.S. le persone sottoposte a misure di sicurezza (es. libertà vigilata). La pericolosità sociale, inoltre, è il presupposto per l'applicazione delle misure di prevenzione (es. foglio di via obbligatorio, sorveglianza speciale di P.S.), pertanto sono da ritenersi pericolose ai fini dell'art. 4 T.U.L.P.S. le persone sottoposte a misure di prevenzione.

⁵³ Non è facile dare una definizione precisa di persona sospetta, trattandosi di una valutazione soggettiva. Di certo deve trattarsi non di semplici pregiudizi ma di sospetti fondati, che facciano presumere un comportamento antigiuridico: ad esempio, destano sospetto le persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche circostanze di tempo e di luogo, non appaiono giustificabili (si pensi ad una persona che si aggira di notte nei pressi di una banca ed è in possesso di arnesi atti allo scasso). Le persone sospette, tra l'altro, possono essere perquisite sul posto al fine di accertare l'eventuale possesso di armi, munizioni ed esplosivi, ai sensi dell'art. 4 Legge 152/1975.

⁵⁴ Si pensi ad una persona che non ha con sé documenti ed è in stato di amnesia, non ricordando le proprie generalità.

⁵⁵ Rifiutarsi di provare l'identità può essere cosa diversa dal rifiutarsi di dichiarare la propria identità. Chiunque si rifiuti di fornire e, quindi, di provare le proprie generalità alla richiesta della Polizia, può essere accompagnato in Uffici di Polizia per l'identificazione e li può essere sottoposto a rilievi segnaletici (ai sensi dell'art. 11 Legge 191/78). Si pensi, invece, ad una donna musulmana che esibisce un documento di riconoscimento ma che rifiuta di *provare* l'identità, non acconsentendo a togliere il *burka* indossato oppure ad una persona che dichiara le proprie generalità ma rifiuta di esibire i documenti d'identità che ha con sé, rifiutandosi quindi di *provare* l'identità: in tal caso si potrà procedere all'identificazione ai sensi dell'art. 4 T.U.L.P.S.. Si ricordi che il cittadino extracomunitario è tenuto ad esibire i documenti d'identificazione richiesti dagli Ufficiali ed Agenti di P.S. e se non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza sul territorio nazionale, commette reato ed è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda fino a 2.000 euro (non è consentito l'arresto né il fermo di p.g.); qualora vi sia motivo di dubitare della sua identità personale, è sottoposto a rilievi fotodattiloskopici e segnaletici (art. 6, commi 4 e 5 D. Lgs. 286/98).

Pertanto, non sono consentiti rilievi segnaletici invasivi, come i prelievi di sangue. L'Autorità di P.S. può ordinare rilievi alle parti esposte del corpo, mentre negli altri casi si può procedere solo su disposizione dell'A.G. Il provvedimento di sottoposizione a rilievi è un **ordine** di polizia, emanato sotto forma di ordinanza che, come ogni provvedimento amministrativo, deve essere motivata. In merito all'identificazione, si ricordi che la carta d'identità (art. 3 T.U.L.P.S.) è rilasciata dal Sindaco, a richiesta delle persone aventi la residenza o la dimora nel comune ed ha validità di 10 anni. Documenti di riconoscimento equipollenti alla carta d'identità sono: il passaporto, la patente di guida, la patente nautica, il libretto di pensione, il porto d'armi, le tessere di riconoscimento rilasciate da un'amministrazione dello Stato, purché munite di foto e timbro o di altra segnatura equivalente (art. 35 D.P.R. 445/2000). La più recente legislazione tende al riconoscimento di documenti d'identità elettronici con impronta digitale (passaporto, permesso di soggiorno, carta d'identità), che di certo renderanno più agevole l'attività di prevenzione della polizia di sicurezza e meno necessari i rilievi segnaletici. L'art. 4 T.U.L.P.S. prevede che l'Autorità di P.S. può ordinare solo alle persone sospette o pericolose: 1) di munirsi di carta d'identità; 2) di esibire la carta d'identità, una volta che ne siano munite, ad ogni richiesta di Ufficiali e Agenti di P.S. Le altre persone, non sospette né pericolose, quindi, non hanno l'obbligo di essere munite di documento di identità (non esiste il dovere per il cittadino italiano di essere in possesso di un documento d'identità): è sufficiente che *dichiarino* le proprie generalità, altrimenti rifiutarsi di dare indicazioni sulla propria identità costituisce reato (651 c.p.). Pertanto, l'obbligo di esibire la carta d'identità ad ogni richiesta di Ufficiali ed Agenti di P.S. sussiste: 1) per le persone pericolose o sospette, alle quali l'Autorità di P.S. ha ordinato di munirsi del documento; se tali persone non esibiscono il documento alla richiesta degli operatori di polizia commettono reato contravvenzionale punito con arresto fino a tre mesi o ammenda fino a euro 206, ai sensi dell'art. 650 c.p.; 2) per chiunque sia in possesso di un documento d'identità; infatti, l'art 294 Reg. T.U.L.P.S. prevede che la carta d'identità o i documenti equipollenti *devono* essere esibiti ad ogni *richiesta* di Ufficiali ed Agenti di P.S; in caso di inosservanza di tale disposizione, si commette reato contravvenzionale, punito con arresto fino a due mesi o ammenda fino a euro 103, ai sensi dell'art. 221 T.U.L.P.S..



L'invito a comparire: art. 15 T.U.L.P.S. e art. 650 c.p.

L'art. 15 T.U.L.P.S. prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, invitato dall'Autorità di P.S. a comparire davanti ad essa, non si presenta nel termine prescritto senza giustificato motivo, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 154 a euro 516 (è ammesso il pagamento in misura ridotta di euro 172). La stessa Autorità, inoltre, può disporre l'accompagnamento, per mezzo della forza pubblica, della persona invitata a comparire e non presentatasi nel termine prescritto. La norma attribuisce all'Autorità di P.S. il potere di emanare un *ordine* a comparire davanti ad essa. L'inosservanza di tale ordine, che costituisce illecito amministrativo, comporta due conseguenze: 1) l'applicazione di una sanzione amministrativa pecunaria; 2) il *potere* dell'Autorità di P.S. di dare diretta esecuzione all'ordine con accompagnamento coattivo⁵⁶ della persona che non si è presentata senza giustificato motivo (esempio di esecutorietà del provvedimento amministrativo – ordine di polizia).

L'invito dell'Autorità di P.S. a comparire davanti ad essa deve essere redatto per iscritto (art. 9 Reg. T.U.L.P.S.), deve essere motivato, indicandone in maniera esplicita, sia pure in modo sommario, le ragioni (es. per l'acquisizione di informazioni, chiarimenti) che comunque devono essere collegate ai compiti istituzionali della pubblica sicurezza⁵⁷. Ad esempio, è legittimo e collegato a funzioni di pubblica sicurezza l'invito a presentarsi in Uffici della Divisione Anticrimine della Questura, ai sensi dell'art. 15 T.U.L.P.S., rivolto ad un sorvegliato speciale di P.S. per effettuare controlli sulla carta di permanenza. La convocazione in Questura di un testimone in un procedimento penale,

⁵⁶ L'accompagnamento coattivo è una misura che consegue ad un comportamento che chiaramente manifesta la volontà del cittadino di sottrarsi al dovere di collaborare con gli organi di Polizia.

⁵⁷ In realtà deve intendersi in senso estensivo il riferimento all'Autorità di P.S., in quanto si ritiene comunemente che l'invito ai sensi dell'art. 15 T.U.L.P.S. possa essere emesso da tutti coloro che devono attuare gli ordini dell'Autorità di P.S. e, quindi, anche da Ufficiali ed Agenti di P.S. della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri ed in genere da tutte le Forze di Polizia (Cassazione sez. I sentenza n. 659/1993).

invece, è un invito di polizia giudiziaria per motivi di giustizia, da emettere ai sensi dell'art. 650 c.p. e non ai sensi dell'art. 15 T.U.L.P.S. L'art. 650 c.p., infatti, prevede che chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, commette un reato contravvenzionale, punito con arresto o ammenda. L'art. 650 c.p. è una norma penale di carattere generale e sussidiario, che trova un'applicazione residuale, cioè si applica solo nel caso in cui il fatto-reato non è previsto da una norma penale specifica. Nella maggior parte dei casi l'inosservanza dell'invito a comparire davanti all'Autorità di P.S. costituisce reato contravvenzionale previsto dall'art. 650 c.p. e non illecito amministrativo di cui all'art. 15 T.U.L.P.S. Ciò in virtù della clausola iniziale dell'art. 15 T.U.L.P.S., "salvo che il fatto costituisca reato"⁵⁸, in base alla quale chi non ottempera all'invito a presentarsi in ufficio, emanato dall'Autorità di P.S. per ragioni di *sicurezza pubblica* o *d'ordine pubblico*, commette il reato previsto dall'art. 650 c.p., che prevede espressamente che il fatto di non osservare un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per tali motivi costituisce reato. La clausola in questione consente di ritenere reato e non semplice illecito amministrativo tale comportamento: l'ordinamento, quindi, riconosce una tutela penale, che incide sulla libertà personale, per difendere l'interesse superiore dell'ordine e della sicurezza della collettività⁵⁹. Dopo la depenalizzazione della norma nel 1994, con la trasformazione dell'illecito previsto in tale disposizione da reato in illecito amministrativo e con l'introduzione della predetta clausola che consente l'applicazione dell'art. 650 c.p., di fatto l'art. 15 T.U.L.P.S. trova scarsa applicazione.

⁵⁸ La clausola "salvo che il fatto costituisca reato" esclude l'applicazione del principio di specialità di cui all'art. 9 Legge 689/1981: in base al principio di specialità, infatti, dovrebbe applicarsi la norma speciale (art. 15 T.U.L.P.S., ove si specifica qual è l'Autorità - di pubblica sicurezza – ed il tipo di provvedimento – invito a comparire davanti ad essa) e non la norma generale (art. 650 c.p., ove si parla genericamente di *provvedimento* legalmente dato dall'Autorità).

⁵⁹Pertanto, l'inosservanza dell'invito emanato dall'Autorità di P.S. per motivi di ordine pubblico, a tutela della sicurezza della collettività, costituisce reato (art. 650 c.p.), punito con arresto o ammenda, mentre l'inosservanza dell'invito a comparire per la composizione bonaria dei privati dissidi (art. 1 T.U.L.P.S.) costituisce illecito amministrativo sanzionato con sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15 T.U.L.P.S.), in quanto comportamento lesivo di un interesse particolare ma che non lede l'interesse generale della sicurezza pubblica.

Gli esercizi pubblici ed i provvedimenti del Questore: l'art. 100 T.U.L.P.S. (cenni)

Gli esercizi pubblici sono locali ove si svolge un'attività di erogazione di servizi al pubblico e chiunque può accedervi liberamente e fruire di tali servizi (es. bar, ristorante, albergo)⁶⁰. La normativa in tale settore ha subito diverse recenti modifiche. Con il progressivo passaggio di competenze amministrative dallo Stato agli enti locali⁶¹, l'autorizzazione per l'apertura di un pubblico esercizio in diversi casi è rilasciata dal Sindaco e non più dal Questore⁶². L'art. 19 della Legge 241/90 prevede che ogni licenza, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti previsti dalla legge, è sostituita da una segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**) dell'interessato⁶³. Sono soggette a SCIA le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali. Pertanto, in un esercizio pubblico è possibile iniziare l'attività mediante segnalazione di inizio attività al Sindaco (es. ricettiva oppure di somministrazione di cibi e bevande⁶⁴, attività soggette a licenza del Sindaco ai sensi dell'art. 86 T.U.L.P.S.), sin dal giorno successivo al deposito presso il comune della SCIA, fatto salvo il potere dell'amministrazione comunale di paralizzare l'attività nei successivi sessanta giorni nel caso risulti, dall'esame della SCIA, la carenza dei requisiti richiesti dalla Pubblica Amministrazione per l'inizio dell'esercizio. Decorso il termine di 60 giorni, l'amministrazione può intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per la sicurezza pubblica, per la salute, per il patrimonio artistico e culturale.

⁶⁰ I pubblici esercenti devono tenere esposte nel locale dell'esercizio, in luogo visibile al pubblico, la licenza e l'autorizzazione e la tariffa dei prezzi (art. 180 Reg. T.U.L.P.S.). Gli esercenti non possono, senza un legittimo motivo, rifiutare le prestazioni del proprio esercizio a chiunque le domandi e ne corrisponda il prezzo, salvo quanto disposto dagli artt. 689 e 690 c.p. (art. 187 Reg. T.U.L.P.S.).

⁶¹ Cfr. D.P.R. 616/1977, L. 59/1997, D.Lgs. 112/1998.

⁶² L'art. 19 D.P.R. 616/1977 ha attribuito al Sindaco il potere di rilasciare la licenza per vendita di superalcolici e tutte le licenze di cui all'art. 86 T.U.L.P.S. (es. alberghi, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori o altre bevande anche non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni).

⁶³ L'art. 19 Legge 241/90 prevede che ogni atto di autorizzazione, licenza, permesso o nulla osta, comprese le domande per iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale *il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge*, è sostituito da una *segnalazione* dell'interessato (SCIA), ad esclusione, tra l'altro, degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione. Pertanto, **per i provvedimenti dell'Autorità di P.S. a tutela della pubblica sicurezza non è ammessa SCIA (es. passaporto, permesso di soggiorno)**. La segnalazione è corredata da dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà (cd. autocertificazioni). L'attività segnalata può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente, la quale, se accerta la carenza dei requisiti e presupposti di legge, entro 60 giorni (entro 30 giorni in materia edilizia) dal ricevimento della segnalazione adotta motivati provvedimenti di *divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa*, salvo che, ove possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione e comunque non inferiore a 30 giorni. Dopo i 60 giorni l'amministrazione può intervenire, con la revoca o l'annullamento d'ufficio, *solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale* e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente: pertanto, non costituiscono motivo sufficiente per la revoca del provvedimento tacito che si è formato decorsi 60 giorni dalla presentazione della SCIA, sopravvenuti motivi di pubblico interesse o un mutamento della situazione di fatto o una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, basati su interessi generali diversi da quelli sopra descritti. Anche per l'annullamento d'ufficio del provvedimento che si è formato decorsi i 60 giorni dalla presentazione della SCIA, non è sufficiente la verifica della semplice illegittimità, in quanto la situazione di illegittimità deve anche creare un pericolo di danno sopra indicato. Questi limiti comportano che il responsabile del procedimento compia un esame approfondito entro i 60 giorni a disposizione per effettuare i controlli ed adottare i provvedimenti conseguenti.

⁶⁴ L'apertura degli esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, anche alcoliche, è soggetta a licenza del Sindaco. I locali devono consentire la sorvegliabilità delle vie d'ingresso e d'uscita, le quali devono essere accessibili da un luogo pubblico (strada, piazza) e non possono consentire l'accesso ad abitazioni private. La porta d'accesso deve essere costruita in modo da consentire sempre l'apertura dall'esterno e durante l'orario d'apertura del locale non può essere chiusa a chiave (D.M. 564/1992). Anche i locali interni, esclusi bagni e vani non aperti al pubblico, devono essere accessibili e non possono essere chiusi a chiave. Si rendono, così, agevoli e tempestivi i controlli di polizia.

Per l'esercizio dell'attività ricettiva (es. albergo) è necessaria la licenza del Sindaco (art. 86 T.U.L.P.S.) ed è ammessa la SCIA (art. 19 L. 241/90). La licenza consente anche la somministrazione di cibo e bevande, ad alloggiati e ospiti. L'**art. 109 T.U.L.P.S.** prevede che i gestori delle strutture ricettive: 1) possono dare alloggio solo a persone munite di documento di riconoscimento; 2) devono far sottoscrivere al cliente una scheda di dichiarazione delle generalità (che può essere compilata dal gestore o dal cliente); entro le 24 ore successive all'arrivo, comunicano alla Questura le generalità delle persone alloggiate, per i controlli di polizia. I gestori delle strutture ricettive effettuano tale comunicazione alla Questura avvalendosi, da alcuni anni, di mezzi informatici e telematici, mentre nel passato le cosiddette schedine degli alloggiati erano cartacee.



Nonostante la recente normativa abbia devoluto agli enti locali la competenza al rilascio di autorizzazioni per l'esercizio di diverse attività, restano fermi il potere di controllo degli Ufficiali ed Agenti di P.S. di cui all'art. 16 T.U.L.P.S. (facoltà di accedere in qualunque ora nei locali ove si svolge l'attività e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti e dall'Autorità) ed il potere d'intervento dell'Autorità di P.S. a tutela dell'ordine e della sicurezza. In tal senso, l'**art. 100 T.U.L.P.S.** prevede che: 1) il Questore può sospendere la licenza di un esercizio, anche di vicinato⁶⁵, nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini (es. risse) o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, per la moralità pubblica ed il buon costume; 2) qualora si ripetano i fatti che hanno determinato la sospensione, la licenza può essere revocata. A tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la norma consente al Questore di emanare un provvedimento di sospensione della licenza⁶⁶ di un esercizio, in modo da interrompere la turbativa per l'ordine pubblico, nell'ottica della prevenzione dei reati. La norma prevede, inoltre, che qualora si ripetano i fatti che hanno determinato la sospensione, la licenza può essere revocata: infatti, quando il problema non si risolve con la sospensione della licenza, in caso di ripetute chiusure del locale ai sensi dell'**art. 100 T.U.L.P.S.**, per il reiterarsi delle condizioni di pericolo per l'ordine pubblico, nella prassi succede che il Questore provvede a segnalare tale situazione al Prefetto, il quale a sua volta può chiedere all'autorità che ha rilasciato la licenza (es. Sindaco) di provvedere alla revoca⁶⁷.

⁶⁵Espressione che 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, c.1, lett. d)** del D. Lgs. 31 marzo 1998, n.114, dove è effettuata la vendita per asporto degli alcolici (in tal senso la circolare N. 557/PAS/U/010024/12000.A(1) dell'Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 17 luglio 2019, in materia di indirizzi applicativi relativi al potere di sospensione e revoca delle autorizzazioni per la gestione degli esercizi pubblici di cui all'**art. 100 TULPS**).

⁶⁶Con la sospensione della licenza il Questore sospende lo svolgimento dell'attività per un determinato periodo di tempo (per gli esercizi adibiti alla vendita di alimenti e bevande fino a 15 giorni o per una durata maggiore se necessario per particolari e motivate esigenze di ordine pubblico, ai sensi della Legge 287/1991), a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel caso di attività autorizzata con licenza oppure iniziata con SCIA. Si tratta di un provvedimento adottato d'urgenza dal Questore a tutela dell'ordine pubblico, quindi non è obbligatoria la comunicazione di avvio di procedimento al gestore del locale.

⁶⁷ Per le attività autorizzate il Prefetto, *per motivate esigenze di ordine e sicurezza pubblica*, può richiedere la sospensione o la revoca dell'autorizzazione all'organo competente al rilascio (art. 17 c. 4 Legge 128/2001). L'**art. 19 d.p.r. n. 616/1977** prevede che diverse licenze sono rilasciate dal Sindaco previa comunicazione al Prefetto e *devono essere sospese, annullate o revocate* (dal Sindaco) per motivata richiesta del Prefetto *per esigenze di pubblica sicurezza*. Alcuni studiosi, invece, ritengono che il Questore stesso possa provvedere alla revoca della licenza: la Legge n. 241 del 1990, sostengono tali studiosi, prevede che il provvedimento amministrativo (es. licenza di somministrazione di cibi e bevande rilasciata dal Sindaco) possa essere revocata dall'organo che lo ha emanato, ovvero da *altro organo previsto dalla legge* per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, per l'appunto il caso del potere di revoca in capo al Questore.

La norma ha la particolarità che il potere di sospensione è attribuito ad un'autorità diversa da quella che rilascia l'autorizzazione: a tutela dell'ordine pubblico, la sospensione della licenza rilasciata dal Sindaco può essere disposta dal Questore. La ratio (cioè la ragione) dell'**art. 100 T.U.L.P.S.** è assicurare ad un'autorità, diversa da quella amministrativa che rilascia l'autorizzazione, un potere sussidiario di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica, in modo da esaminare i fatti, in caso di criticità che incidano su beni primari di interesse collettivo, senza alcuna forma di condizionamento ambientale, sollevando l'ente territoriale da un confronto con la collettività e con le categorie economiche sulle scelte relative alla politica della sicurezza. Il Questore, quindi, e non il Sindaco si occupa della tutela dell'ordine pubblico. La sospensione della licenza da parte del Questore è un provvedimento che prescinde da qualsiasi accertamento della colpa del titolare del pubblico esercizio. Non rileva la condotta del titolare della licenza per aver consentito la presenza, nel proprio locale, di persone potenzialmente pericolose per la sicurezza dei cittadini: ciò che importa è impedire il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, scoraggiare le frequentazioni malavitose, attraverso la chiusura del locale, dal momento che l'esigenza primaria è la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, indipendente dalla responsabilità dell'esercente. Non importa quindi che il gestore conosca la pericolosità dei clienti o i loro pregiudizi di polizia o precedenti penali. Un locale può essere chiuso quando si verificano diverse volte gravi disordini, risse all'interno o nell'immediatezza adiacenze del locale, dal momento che ciò minaccia il senso di sicurezza nel contesto ambientale ove è ubicato il locale. L'art. 100 T.U.L.P.S. prevede una sospensione propria di pubblica sicurezza. Emerge in maniera evidente l'intendimento del legislatore di voler riservare all'Autorità di pubblica sicurezza, in tal caso al Questore, l'esclusiva competenza ad adottare i provvedimenti di sospensione delle licenze degli esercizi pubblici per motivi di ordine e sicurezza pubblica. Come si è già detto, la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è di competenza esclusiva dello Stato, di conseguenza il potere di cui all'art. 100 T.U.L.P.S., esercitabile proprio per tali motivi, non può che permanere in capo ad un'Autorità statale di pubblica sicurezza, cioè al Questore, dal momento che tale potere non rientra tra i compiti di polizia amministrativa trasferiti agli enti locali dal D.P.R. 616/1977. In tal senso si è espressa la Corte Costituzionale con la sentenza n. 129 del 6 maggio 2009 a proposito della sospensione della licenza. Alcuni studiosi, quindi, anche in base a tale interpretazione dei giudici della Suprema Corte, ritengono che l'art. 100 T.U.L.P.S. consenta non solo la sospensione ma anche una revoca di pubblica sicurezza e pertanto sostengono che il Questore sia competente ad adottare un provvedimento di revoca per motivi di ordine e sicurezza pubblica (materia di competenza esclusiva dello Stato) delle licenze degli esercizi pubblici rilasciate dal Sindaco. Rimarrebbe al Sindaco il generico potere di revoca e di sospensione attribuito all'Autorità comunale per motivi strettamente inerenti al controllo amministrativo sulla licenza, in quanto organo cui è demandato il potere di rilascio della licenza stessa, per esempio quando viene meno la rispondenza dello stato dei locali ai criteri di sorvegliabilità stabiliti dal Ministero dell'Interno. E ancora, il Sindaco potrebbe revocare la licenza per abuso del titolo autorizzatorio (art. 10 T.U.L.P.S.): ad esempio, se il gestore di una discoteca ha una licenza per far entrare nel locale massimo 2.000 persone e ne fa entrare 2.500, si tratterebbe di un caso di abuso e quindi di cattiva gestione della licenza da parte del titolare.

Recente normativa in materia di sicurezza pubblica prevede che il Questore può adottare altresì provvedimenti per il contrasto del fenomeno dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi. Infatti, nei confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o siano state condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi, il Questore, valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi. Il divieto non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque. Il Questore, nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, può altresì

disporre, per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure: a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza; c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici. Tali divieti possono essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età, in tal caso il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale. La violazione dei divieti e delle prescrizioni è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro. In tal senso la disciplina prevista dall'articolo 13 del decreto legge 20 febbraio 2017 n. 14, convertito in legge 18 aprile 2017 n. 48, di recente modificato dal decreto legge 21 ottobre 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 173. La recente normativa prevede altresì il potere del Questore di adottare ulteriori provvedimenti per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico intrattenimento. Fuori dei casi di cui al citato articolo 13, pertanto, nei confronti delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati. Il Questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, tale la misura anche nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati. Il Questore può disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i predetti reati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva. In ogni caso, la misura disposta dal Questore ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso. Il divieto può essere limitato a specifiche fasce orarie e non può avere una durata inferiore a sei mesi né superiore a due anni. Il divieto è disposto, con provvedimento motivato, individuando comunque modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Il divieto può essere disposto anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età, con provvedimento notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale. Alle persone alle quali è notificato il divieto, il Questore può prescrivere di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato. La violazione dei divieti e delle prescrizioni è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro. In tal senso, l'art. 13-bis del D.L. 14/2017 conv. in L. 48/2017, di recente modificato dal decreto legge 21 ottobre 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 173.

I locali di pubblico spettacolo e i circoli privati (cenni)

Per aprire un **locale di pubblico spettacolo**⁶⁸ è necessaria la licenza del Sindaco⁶⁹, rilasciata, su richiesta del proprietario del locale, previa verifica da parte di una commissione tecnica della solidità, della sicurezza dell'edificio e dell'esistenza di uscite di sicurezza idonee in caso d'incendio (art. 80 T.U.L.P.S.). Lo scopo della norma è tutelare l'incolumità pubblica dai pericoli d'incendio, crollo, insufficienza di uscite di sicurezza⁷⁰.

⁶⁸ Es. cinema, teatro, discoteche, sale per convegni.

⁶⁹ Competenza precedentemente del Questore devoluta al Sindaco dall'art. 19 D.P.R. 616/1977.

⁷⁰ Le vie d'uscita devono essere tenute sgombre da materiale che possa ostacolare il deflusso delle persone, devono essere almeno tre in locali con capienza superiore a 150 persone e devono essere dotate di porte segnalate ed apribili

La licenza per dare spettacoli⁷¹ e trattenimenti pubblici (artt. 68 e 69 T.U.L.P.S.) è rilasciata sempre dal Sindaco⁷², su richiesta dell'organizzatore dello spettacolo, previo accertamento dei requisiti soggettivi previsti dall'art. 11 T.U.L.P.S.. La licenza è necessaria: 1) per spettacoli in luogo pubblico⁷³; 2) per spettacoli in luogo aperto al pubblico⁷⁴ o esposto al pubblico⁷⁵ solo se si tengono nell'esercizio di un'attività d'impresa, quindi con scopo di lucro (nessuna licenza è richiesta per spettacolo a scopo di puro divertimento, dal momento che l'art. 17 Cost. garantisce la libertà di riunione senza preavviso in luogo aperto al pubblico).

Anche dopo il trasferimento delle competenze in tale materia al Sindaco, resta fermo il potere di controllo di Ufficiali e Agenti di P.S. nei locali (art. 16 T.U.L.P.S. e art. 20 D.P.R. 616/1977).

Nel caso di tumulto o di disordine o di pericolo per l'incolumità pubblica o di offese alla morale o al buon costume, gli Ufficiali o Agenti di P.S. *ordinano* la sospensione o la cessazione dello spettacolo e, se occorre, lo sgombero del locale. Qualora il disordine avvenga per colpa di chi da o fa fare lo spettacolo, gli Ufficiali o Agenti possono *ordinare* che sia restituito agli spettatori il prezzo d'ingresso (art. 82 T.U.L.P.S.). Il controllo viene effettuato: 1) sul locale, per accettare che sussistano i requisiti in base ai quali è stata rilasciata la licenza di agibilità; 2) sullo spettacolo, per accettare che lo spettacolo corrisponda a quello per cui è stata rilasciata la licenza; 3) sul numero delle persone in relazione alla capienza del locale. In caso di inosservanza delle norme di sicurezza s'informa il Sindaco, il quale può revocare o sospendere la licenza in caso di abuso (art. 10 T.U.L.P.S. e art. 140 Reg. T.U.L.P.S.). La Guardia di Finanza si occupa delle violazioni delle norme fiscali, la SIAE (Società Italiana Autori ed Editori) si occupa della tutela dei diritti d'autore (ad es. con il controllo dei biglietti). Le violazioni in materia di disciplina del lavoro vanno segnalate all'Ispettorato provinciale del lavoro, mentre in caso di violazioni penali s'informa l'A.G. (art. 347 c.p.p.). Si ricordi che l'art. 85 T.U.L.P.S. vieta l'uso di maschere in pubblico, mentre l'Autorità locale di P.S. può autorizzarne l'uso in luogo aperto al pubblico dettando specifiche prescrizioni (es. divieto di portare armi o strumenti atti a offendere, divieto di molestie, obbligo di togliersi la maschera su richiesta degli Ufficiali e Agenti di P.S.): la violazione costituisce illecito amministrativo. L'art. 5 Legge 152/1975 a tutela dell'ordine pubblico, invece, vieta l'uso, senza giustificato motivo, di caschi o di altri mezzi che rendano difficoltoso il riconoscimento in luogo pubblico o aperto al pubblico, mentre ne vieta l'uso in modo assoluto in occasione di pubbliche

verso l'uscita con una semplice spinta. L'installazione all'aperto di strutture destinate ad accogliere il pubblico o gli artisti deve rispettare le disposizioni del D.M. 19 agosto 1996. Tutti i locali devono essere dotati di un adeguato numero di estintori, alcuni dei quali in prossimità degli accessi.

⁷¹ Es. feste da ballo, rappresentazioni in circhi equestri, concerti, corse di cavalli. Non è più richiesta licenza per *dare* rappresentazioni teatrali e cinematografiche (art. 68 T.U.L.P.S. come modificato dal D. Lgs. 112/98), pur essendo necessaria la licenza per *aprire* un teatro, un cinema. Per la programmazione dei film è necessario nulla-osta del Ministero per i beni e le attività culturali, previo parere di speciali commissioni che stabiliscono se alla proiezione possono assistere minori. Si ricordi che la rappresentazione di spettacoli pornografici e il commercio di oggetti osceni non costituiscono reato (art. 528 c.p.) se realizzati in modo e luoghi riservati ai maggiorenni. Si ricordi che occorre la licenza del Sindaco per le competizioni sportive a fine di lucro (es. corse di cavalli, piste di go-kart, calcio, pugilato), previo accertamento che nel luogo della competizione siano stati predisposti ripari materiali e tutte le cautele a tutela dell'incolumità pubblica (es. le tribune degli stadi devono essere in muratura o cemento armato; per le regole per gli impianti sportivi per il calcio v. D.L. 28/2003) e a condizione di predisporre un servizio di assistenza sanitaria in caso di infortunio. Come provvedimenti di polizia di sicurezza, si ricordi: 1) il **DASPO** (divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, art. 6 L. 401/89), provvedimento emesso dal Questore nei confronti di soggetti ritenuti socialmente pericolosi per pregiudizi di polizia o precedenti penali per reati connessi a episodi di violenza; 2) potere del Prefetto di differire ad altra data o vietare lo svolgimento di manifestazioni sportive a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 7 bis L. 401/89).

⁷² Competenza precedentemente del Questore devoluta al Sindaco dall'art. 19 D.P.R. 616/1977. La licenza è concessa per un numero determinato di spettacoli o di trattenimenti di una sola specie (es. circhi equestri).

⁷³ Liberamente accessibile a tutti, es. una strada, una piazza.

⁷⁴ Con accesso consentito in conformità a particolari prescrizioni, es. l'acquisto del biglietto per l'ingresso in uno stadio ove si tiene un concerto, oppure selezione all'ingresso in una discoteca, consentito a coppie, ecc.

⁷⁵ Quando è consentita la visibilità di ciò che avviene nel luogo, es. un concerto che si tiene in uno stadio è visibile dai balconi delle abitazioni circostanti.

manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che consentono tale uso: la violazione costituisce reato, punito con arresto e ammenda.

Negli stadi si procede al controllo dell'ingresso delle persone attraverso il cd. *filtraggio*, di fatto una perquisizione personale. La partita di calcio è un pubblico spettacolo che si tiene nello stadio, un luogo aperto al pubblico al quale è consentito l'accesso in conformità a particolari prescrizioni, cioè il pagamento del biglietto e l'accettazione di sottoporsi ai controlli. Lo spettatore può rifiutare di sottoporsi ad un controllo (il filtraggio), a cui non può essere costretto d'autorità ma in tal caso il titolare della licenza ha il diritto d'impedirgli l'accesso. Per evitare richieste risarcitorie, prima dell'acquisto del biglietto si deve informare lo spettatore del fatto che è previsto un filtraggio all'ingresso: se lo spettatore accetta tale condizione, compra il biglietto ed acconsentirà al controllo. Non esiste una norma che consente la perquisizione d'iniziativa in tali casi, per cui il consenso dell'avente diritto permette di procedere al filtraggio.

Circoli privati sono associazioni private di persone, costituite mediante accordo (cd. atto costitutivo e relativo statuto, che contiene le regole di funzionamento del circolo), con finalità ricreative, culturali, sportive, non di lucro ed alle quali si applicano le disposizioni del codice civile. Per le riunioni nei circoli privati non è necessaria alcuna autorizzazione o licenza, nel rispetto del diritto di libertà di associazione garantito dall'art. 18 Cost.

Per la **somministrazione di bevande alcoliche** nei circoli privati, invece, è necessaria la comunicazione al Questore, anche se la vendita o il consumo sono limitati ai soci, ed in tal caso Ufficiali ed Agenti di P.S. possono procedere a controlli ai sensi dell'art. 16 T.U.L.P.S. (art. 86, comma 2 T.U.L.P.S., come modificato dalla Legge n. 131 del 7 agosto 2012). Per la **somministrazione di alimenti e bevande non alcoliche** nei circoli privati è necessaria la licenza del Sindaco (art. 86 T.U.L.P.S.) ma è possibile iniziare l'attività mediante SCIA dopo aver ottenuto l'autorizzazione sanitaria prevista dalla legge regionale. Per gli **spettacoli** nei circoli privati, è necessaria la licenza del Sindaco nei seguenti casi: 1) pagamento del biglietto d'ingresso anche da parte di non soci, con rilascio di tessere associative; 2) pubblicità degli spettacoli (es. su manifesti, giornali); 3) accesso ai locali di un rilevante numero di persone, per cui si rende necessaria la certificazione antincendi per locali di spettacoli con capienza superiore ai 100 posti⁷⁶. Ufficiali e Agenti di P.S. possono accedere nei circoli privati autorizzati (alla somministrazione di alimenti e bevande e a tenere spettacoli nei tre casi sopra indicati), per effettuare i controlli previsti dall'art. 16 T.U.L.P.S.: restano esclusi dall'accesso i locali del circolo non soggetti ad autorizzazione, in quanto di carattere privato e quindi assimilabili a privata dimora⁷⁷, inviolabile ai sensi dell'art. 14 Cost. altrimenti si configura il reato di cui all'art. 615 c.p. (violazione di domicilio commessa da un Pubblico Ufficiale).

Prima di effettuare un controllo programmabile in un circolo privato, è opportuno acquisire (presso il comune in caso di licenza per somministrazione di cibo e spettacoli pubblici, presso la Questura in caso di dichiarazione al Questore per la somministrazione di bevande alcoliche) la documentazione relativa ai locali del circolo privato soggetti a licenza.

⁷⁶ L'acquisto del biglietto ed il contestuale rilascio della tessera di socio sono un espediente per eludere l'obbligo di munirsi della licenza necessaria per gli spettacoli pubblici (artt. 68 e 80 T.U.L.P.S.), in luoghi che non possono perciò ritenersi circoli privati ma luoghi aperti al pubblico, come ha evidenziato la Cassazione, sez. I, ottobre 1986. Non occorre la licenza, per esempio, per uno spettacolo di cabaret, in un circolo privato con ingresso consentito anche ai non soci, quando lo spettacolo non è organizzato da un imprenditore a fini di lucro. L'art. 118 Reg. T.U.L.P.S. prevede che la licenza di cui all'art. 68 T.U.L.P.S. è necessaria anche per i circoli privati a cui accedono anche non soci con biglietto d'invito, quando per il numero delle persone invitate o per altre circostanze deve escludersi il carattere privato dello spettacolo.

⁷⁷ Nel procedere al controllo dei locali, gli accertatori non hanno poteri coercitivi: nel caso di mancanza di collaborazione dei soci, i quali per esempio non collaborano nell'esibire la documentazione, quando non sia possibile, quindi, acquisire altri elementi di prova, si può richiedere al giudice l'autorizzazione a procedere a perquisizione *in luoghi diversi dalla privata dimora* (art. 13 Legge 689/1981). La mancanza di collaborazione non può però consistere in opposizione: se i soci si oppongono all'accesso ai locali soggetti ad autorizzazione si può configurare il reato di cui all'art. 337 c.p.

L'opposizione all'ingresso degli accertatori nei locali soggetti ad autorizzazione potrebbe costituire il reato di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.). Se invece al circolo privato non è stata rilasciata alcuna licenza, non è consentito l'accesso agli accertatori nei circoli privati senza decreto dell'A.G., a meno che non si debba procedere a perquisizione di prevenzione d'iniziativa alla ricerca di armi (art. 41 T.U.L.P.S.) oppure a perquisizione d'iniziativa in flagranza di reato (art. 352 c.p.p.).

Caso pratico: controllo di polizia in un circolo privato

Nella notte tra il 27 ed il 28 febbraio 2013 personale della Questura di _____ del Commissariato di P.S. _____ unitamente a personale della Divisione P.A.S.I., del Comando provinciale dei V.V.F.F. e della A.S.L. del medesimo centro effettuava un controllo nel club privato _____. Nel corso della verifica si accertavano numerosi elementi che inducevano gli operatori a ritenere che si trattasse in realtà di un esercizio aperto al pubblico, ove si svolgono trattenimenti danzanti in assenza delle prescritte autorizzazioni e conseguentemente con l'inosservanza delle prescrizioni previste a tutela della pubblica incolumità. In particolare: pur essendo stata accertata al momento del controllo la presenza di n. 551 clienti, il titolare era sprovvisto di licenza di agibilità e di certificato prevenzione incendi. Il controllo a campione dei clienti permetteva di accettare che alcuni di essi erano privi di tessera associativa ed altri la avevano acquisita la sera stessa al momento del pagamento di una somma all'ingresso, comprensiva di una consumazione. Dalla disamina del listino prezzi delle consumazioni il personale ravvisava la omogeneità degli stessi a quelli praticati per generi analoghi nei locali pubblici ed inoltre che la somma complessivamente corrisposta era di un totale di 23 euro, superiore dunque al prezzo di 15 euro per l'acquisto della semplice tessera pubblicizzato su internet, elementi questi ultimi che provano inequivocabilmente la natura imprenditoriale dell'attività esercitata all'interno del circolo in questione. Peraltro, il rilascio delle tessere associative risulta essere avvenuto in maniera informale e non come previsto dall'art. 5 dello statuto esibito dal titolare. Il controllo si concludeva con la interruzione della serata su disposizione dell'ingegnere dei Vigili del fuoco, oltre che per la mancanza del certificato antincendio anche per la constatata assenza di sufficienti ed adeguate porte di sicurezza. Infine, per quanto accertato il personale operante della Polizia di Stato provvedeva a deferire all'A.G. in stato di libertà il titolare del circolo per il reato di cui all' art. 681 c.p. in relazione all'art. 80 T.U.L.P.S., per aver aperto abusivamente un pubblico esercizio destinato a trattenimenti danzanti. Dal controllo emergeva, altresì, che il locale era frequentato da diversi pregiudicati, come già segnalato altre volte dagli operatori di Polizia. A seguito di tale attività di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria, in data 6 marzo 2013 al titolare del circolo in questione veniva notificato provvedimento del Sig. Questore di _____ con cui, ai sensi degli artt.1-5-17 ter comma 4 e 100 del T.U.L.P.S., si ordina la cessazione della attività non autorizzata del circolo denominato _____, rappresentandosi che in caso di inosservanza il responsabile sarà deferito all'A.G. ai sensi dell'art. 650 c.p.

Le attività commerciali in sede fissa, il commercio ambulante e gli esercizi pubblici di telecomunicazione e di trasferimento di fondi (cenni)

L'attività commerciale può essere esercitata **in sede fissa** (es. centro commerciale), con la vendita di merci, alimentari e non, oppure in modo **ambulante** (su posteggio fisso in area mercatale – che abilita alla vendita itinerante nella Regione ove è rilasciata la licenza e la partecipazione a fiere sul territorio nazionale - o in forma itinerante⁷⁸ - su aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo, o su aree private delle quali il comune abbia disponibilità)⁷⁹: entrambe le attività sono soggette a licenza del Sindaco (del comune ove la persona ha scelto di avviare l'attività, se si tratta di commercio ambulante in forma itinerante) ed è possibile iniziare l'esercizio con SCIA (art. 19 Legge 241/90). Entro sei mesi dal rilascio della licenza, la persona deve iscriversi presso la Camera di Commercio. Restano fermi i poteri di controllo di Ufficiali e Agenti di P.S.

⁷⁸ La licenza per commercio ambulante in forma itinerante autorizza l'attività commerciale su tutto il territorio nazionale e comunitario.

⁷⁹ Per il commercio ambulante su area pubblica si applica il D. Lgs. 14/98 ed il D. Lgs. 59/2010.

È vietato somministrare alcolici a minori di 16 anni o infermi di mente (art. 689 c.p.) e a persone in stato di manifesta ubriachezza (art. 691 c.p.): si tratta di reati, per cui si provvede ad informare l'A.G. (art. 347 c.p.p.). L'art. 689 c.p. prevede che il gestore di un'osteria, di un pub o di un bar che somministra, in luogo pubblico o aperto al pubblico, bevande a un minore degli anni sedici, o a persona che appaia affetta da malattia di mente, o che si trovi in manifeste condizioni di deficienza psichica a causa di un'altra infermità sia punito con l'arresto fino ad un anno, prevedendo inoltre che, a seguito della condanna, vi sia anche l'ulteriore pena accessoria della sospensione dell'esercizio dell'attività. La Corte di Cassazione (Cass. Pen. 27916/09) ha chiarito che il barista deve tassativamente chiedere i documenti prima di servire alcol se i suoi avventori sono presumibilmente minorenni. Chiunque vende bevande alcoliche ha l'obbligo di chiedere all'acquirente, all'atto dell'acquisto, l'esibizione di un documento d'identità, tranne che nei casi in cui la maggiore età dell'acquirente sia manifesta: salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.000 euro a chiunque vende bevande alcoliche ai minori di anni diciotto; se il fatto è commesso più di una volta si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 2.000 euro con la sospensione dell'attività per tre mesi (art. 14 *ter* Legge 125/2001). **L'art. 87 T.U.L.P.S. vieta la vendita ambulante di alcolici.** Nei locali autorizzati è vietata la somministrazione e la vendita di alcolici e superalcolici dalle ore 3 alle ore 6 (salvo diversa ordinanza del Sindaco) ed i locali che svolgono attività oltre le ore 24 devono mettere a disposizione dei clienti presso l'uscita un apparecchio per rilevare il tasso alcolemico. I locali devono altresì esporre tabelle ove sono indicati i sintomi in relazione ai livelli di concentrazione alcolemica e le quantità (centimetri cubici) degli alcolici che determinano il superamento del tasso alcolemico per la guida in stato d'ebbrezza (0,50 grammi per litro), da determinare anche in base al peso corporeo. Si tratta di illeciti amministrativi che comportano sanzioni amministrative pecuniarie. Per prevenire incidenti stradali, sulle autostrade la disciplina è più restrittiva (art. 14 Legge 125 del 30 marzo 2001, modificata dalla Legge 120/2010), pertanto nelle aree di servizio: a) è vietata la vendita per asporto di superalcolici dalle ore 22 alle ore 6 – per la violazione è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 7.000; b) è sempre vietata la somministrazione di superalcolici - per la violazione è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 10.000; c) la somministrazione di alcolici è vietata dalle ore 2 alle ore 6 - per la violazione è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 10.000; d) il Prefetto è competente ad infliggere le sanzioni amministrative pecuniarie e può altresì disporre la sospensione della licenza (per 30 giorni) in caso di reiterazione della violazione. Fabbricanti e commercianti di oggetti preziosi devono ottenere la licenza del Questore. L'attività di vendita ambulante (porta a porta) di preziosi, previa dichiarazione al Sindaco, è consentita *su catalogo*, senza che l'incaricato porti con sé alcun oggetto prezioso. Il titolare della licenza comunica all'Autorità di P.S. del luogo di residenza l'elenco degli incaricati, ai quali fornisce tesserino di riconoscimento.

Per gli **esercizi pubblici di telecomunicazioni (*internet-point*)**, la Legge n. 144/2005 per il contrasto al terrorismo internazionale ha previsto che fino al 31 dicembre 2011 fosse necessaria la licenza del Questore per aprire un esercizio pubblico o un circolo privato ove mettere a disposizione degli utenti terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche. La stessa legge ha stabilito che non è necessaria la licenza per la sola installazione di telefoni pubblici a pagamento, abilitati esclusivamente alla telefonia vocale. Dal 1° gennaio 2012, quindi, non è più necessaria la licenza di polizia per l'installazione di *internet-point*. Per esercitare l'attività basta effettuare una comunicazione al Ministero delle comunicazioni e presentare una segnalazione certificata di inizio attività al comune. Anche in tale materia sono applicabili gli artt. 16 e 100 T.U.L.P.S.. Si ricordi che per accedere ai dati telematici è necessaria l'autorizzazione dell'A.G..

L'attività di trasferimento fondi (*money transfer*) consiste nel trasferimento di denaro tra operatori finanziari tra loro collegati⁸⁰. Il *money transfer* consente a chiunque di trasferire fondi anche all'estero senza essere titolari di un conto corrente: basta presentare un documento d'identità, consegnare in contanti il denaro (massimo 1.000 euro)⁸¹ da trasferire ed indicare il destinatario all'operatore abilitato (che per esercitare tale attività deve essere iscritto in appositi elenchi previsti dal Testo Unico Bancario (T.U.B., D. Lgs. 385/1993) e consultabili nel sito internet della Banca d'Italia; normalmente l'operatore esercita anche attività commerciale (es. rivendita di tabacchi). Chiunque esercita professionalmente nei confronti del pubblico l'attività di agenzia in attività finanziaria senza essere iscritto nell'elenco prescritto commette delitto (l'art. 140 bis T.U.B. prevede reclusione e multa). Agli agenti in attività finanziaria si applicano gli obblighi antiriciclaggio di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazione delle operazioni sospette. In caso di illeciti amministrativi previsti dal T.U.B., gli accertatori devono informare la Guardia di Finanza, competente in materia di polizia tributaria.

Giochi e scommesse (cenni)

Per la prevenzione dei delitti di ricettazione o di reimpiego di beni di provenienza illecita, Ufficiali e Agenti di P.S. possono accedere nei locali destinati all'esercizio delle scommesse e negli esercizi pubblici o nei circoli privati autorizzati a giochi leciti, per verificare l'osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'autorità (D.M. 104 del 7 aprile 2008).

L'installazione e l'uso di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco d'azzardo⁸² sono vietati nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e nei circoli ed associazioni di qualunque specie (art. 110 c. 4 T.U.L.P.S.); l'inosservanza di tale disposizione costituisce reato contravvenzionale (art. 4 Legge 401/89).

Per l'esercizio del gioco del biliardo e di altri giochi leciti, in esercizi pubblici o in apposite sale da biliardo o sale giochi oppure in altre aree aperte al pubblico o in circoli privati, è necessaria licenza del Sindaco (art. 86 T.U.L.P.S.)⁸³, ed è ammessa la SCIA⁸⁴. Nei locali così autorizzati deve essere esposta in luogo visibile una tabella, approvata dal Questore e vidimata dal Sindaco, ove sono indicati i giochi d'azzardo, i giochi che il Questore vieta, prescrizioni e divieti che il Questore dispone nel pubblico interesse.

Si ricordi che, come stabilito dal D.L. n. 40 del 25 marzo 2010, per la gestione delle sale ove si installano gli apparecchi per **video lottery** (di cui all'art. 110 c. 6 lettera b)⁸⁵ è richiesta anche la

⁸⁰ L'agente in attività finanziaria (cd. sub-agente) ha il contatto con la clientela, di solito esercita attività commerciale (es. rivendita di tabacchi), raccoglie il denaro e chiede autorizzazione a svolgere l'operazione all'agente nazionale, che a sua volta chiede autorizzazione alla multinazionale (*network*) che gestisce il sistema al vertice. Ottenuta l'autorizzazione dal *network*, il sub-agente riceve il denaro e consegna al cliente un numero identificativo da trasmettere al destinatario, che potrà riscuotere la somma di denaro recandosi con tale numero al *network* del suo Paese.

⁸¹ V. D. Lgs. 231/2007 per la normativa antiriciclaggio.

⁸² Nei giochi d'azzardo ricorre il fine di lucro e la vincita è aleatoria (cioè legata al caso e non all'abilità del giocatore, es. roulette, gioco del poker elettronico con videogames). I giochi d'azzardo sono vietati e non possono essere autorizzati dal comune ma la legge, in deroga alla normativa penale, consente la gestione di casinò, appositi luoghi selezionati ove è ammesso il gioco d'azzardo. Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico o in circoli privati di qualunque specie tiene un gioco d'azzardo o lo agevola commette reato contravvenzionale punito con arresto o ammenda (art. 718 c.p.). Tale disposizione non si applica se i fatti sono commessi su navi passeggeri durante la navigazione al di là delle acque territoriali. Anche chi è colto, negli stessi luoghi prima indicati, mentre prende parte al gioco d'azzardo commette reato contravvenzionale (art. 720 c.p.)

⁸³ Aprire una sala giochi con apparecchi leciti senza licenza del Sindaco comporta la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 17 bis T.U.L.P.S.. Chi, invece, in un locale autorizzato installa un gioco d'azzardo commette reato (l'art. 718 c.p. si riferisce al gioco d'azzardo in generale; l'art. 4 L. 401/89 è norma speciale che si riferisce a specifici giochi d'azzardo - apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici - vietati dall'art. 110 c. 5 T.U.L.P.S.). Chi gestisce senza licenza apparecchi per gioco d'azzardo commette entrambe le violazioni, quella amministrativa pecuniaria (art. 17 bis T.U.L.P.S.) e quella penale (art. 718 c.p., art. 4 L. 401/89).

⁸⁴ Per circoli o associazioni, se i giochi sono installati in ambienti separati dalla zona ove avviene la somministrazione di alimenti e bevande, l'autorizzazione non è necessaria, cfr. circolare Min. Interno del 19 febbraio 1972.

⁸⁵ Sono giochi leciti: 1) apparecchi che distribuiscono denaro, come **new slot** (art. 110 comma 6 lett. a T.U.L.P.S., costo della partita massimo 1 euro, vincita non superiore a 100 euro, gioco basato su elementi di aleatorietà e abilità, si tratta di giochi destinati ai maggiorenni) e **video lottery** (art. 110 comma 6 lett. b T.U.L.P.S., collegate a un server nazionale

licenza del Questore⁸⁶, prevista per l'esercizio delle scommesse dall'art. 88 T.U.L.P.S.. Si ricordi che la gestione delle scommesse è riservata allo Stato, che può concederne l'esercizio a privati, i quali, dopo aver ottenuto la concessione da parte dello Stato, per l'esercizio delle scommesse devono munirsi della licenza del Questore (art. 88 T.U.L.P.S.) per la verifica dei requisiti soggettivi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica⁸⁷.

L'esercizio del gioco del lotto è riservato allo Stato e la lotteria nazionale necessita di apposita Legge.

Sono consentite lotterie, tombole, pesche di beneficenza se promosse da enti morali, associazioni e comitati senza fini di lucro, per scopi assistenziali, culturali, ricreativi e sportivi, se dette manifestazioni sono necessarie per far fronte alle esigenze finanziarie degli enti stessi; sono consentite tombole con premi in denaro in ambito familiare e private.

Costituisce reato (Legge 528/82) la riffa (cioè vendere biglietti numerati ed offrire la vincita ad es. di un panettone al possessore del numero estratto al lotto).

È vietato consentire la partecipazione ai giochi pubblici (lotto, superenalotto, lotterie, gratta e vinci, giochi su base sportiva o ippica, bingo), con vincita in denaro ai minori di 18 anni (art. 24 D. Lgs. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modificazioni dalla Legge 111 del 15 luglio 2011): per il titolare dell'esercizio che consente il gioco al minore è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria fino a 20.000 euro e la chiusura dell'esercizio fino a 30 giorni.

Il titolare deve identificare i giocatori chiedendo l'esibizione di un documento di riconoscimento per accertare la maggiore età e non dovrà consentire che giochi chi non è in grado di provare la maggiore età⁸⁸.

L'art. 4 della Legge n. 401/1989 prevede il reato di esercizio abusivo di attività di gioco e scommesse per chi: 1) esercita abusivamente l'organizzazione del lotto o di scommesse che la Legge riserva allo Stato (reclusione fino a 6 anni); 2) organizza scommesse su attività sportive gestite dal CONI; 3) abusivamente esercita l'organizzazione di scommesse su competizioni di persone o animali; 4) abusivamente effettua la raccolta, anche per via telematica o telefonica, di giochi al lotto e scommesse; 5) il reato è commesso anche da chi partecipa e pubblicizza queste attività vietate.

centrale dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (AAMS), accettano monete e banconote - fino a massimo 500 euro -, erogano una vincita massima di 5.000 euro, non in danaro ma in ticket, si tratta di giochi destinati ai maggiorenni); 2) apparecchi che distribuiscono premi come piccoli oggetti (art. 110 comma 7 T.U.L.P.S., fruibili da minorenni). Per le **new slot**: a) le autorizzazioni all'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande (es. bar ristoranti) abilitano anche all'installazione di tale apparecchi; b) gli esercizi diversi da quelli autorizzati alla somministrazione di alimenti e bevande (es. giornali, tabacchi) possono installare tali apparecchi solo con licenza del Sindaco (ovvero dopo aver presentato SCIA); c) gli esercizi autorizzati dall'Autorità di P.S. ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S. (agenzie di scommesse, sale bingo, sale VLT) non necessitano di ulteriori autorizzazioni. Per le **video lottery**: a) è necessaria la licenza del Questore ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S., indipendentemente dalla licenza già posseduta (art. 2 bis c. 2 quater D.L. 25 marzo 2010 n. 40 conv. con modifiche dalla Legge 22 maggio 2010 n. 73); b) possono richiedere la licenza i concessionari autorizzati dall'AAMS ovvero i soggetti incaricati da un concessionario autorizzato.

⁸⁶ Il Questore rilascia la licenza se sussistono i requisiti previsti dagli artt. 11 e 92 T.U.L.P.S. e dopo aver verificato la sorvegliabilità ai fini di pubblica sicurezza del locale, che deve avere una superficie di almeno 50 mq (art. 9 D.M. 22 gennaio 2010). Il Questore in sede di avvio di procedimento può dare comunicazione dell'istanza ad es. al Sindaco, ai Vigili del Fuoco, A.S.L., Camera di Commercio, per acquisire eventuali elementi di criticità da parte degli enti interessati.

⁸⁷ Ad es. l'esercizio delle scommesse sulle corse dei cavalli è concesso dal Ministero delle finanze ai gestori degli ippodromi, i quali devono presentare SCIA all'Ufficio delle Entrate (D.P.R. 66/2002) ed ottenere licenza del Questore, che verifica la sussistenza dei requisiti soggettivi.

⁸⁸ Ai sensi del D.L. 158 del 13 settembre 2012, conv. dalla Legge 189 dell'8 novembre 2012, è vietato ai minori di anni diciotto l'ingresso nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S. e nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. La violazione del divieto è punita ai sensi dell'articolo 24, commi 21 e 22, del predetto decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 111/2011. Ai fini di cui al presente comma, il titolare dell'esercizio commerciale, del locale ovvero del punto di offerta del gioco con vincite in denaro identifica i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità, tranne nei casi in cui la maggiore età sia manifesta.

La disposizione si applica anche in caso di esercizio abusivo del gioco d'azzardo con gli apparecchi vietati dall'art. 110, c. 4 T.U.L.P.S.

Gli organi di polizia che accertano una violazione in materia di giochi per la quale è prevista una sanzione amministrativa, provvedono a segnalarlo all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ed alla Guardia di Finanza⁸⁹.

Per le violazioni punite con sanzioni penali si provvede alla comunicazione di notizia di reato all'A.G. (art. 347 c.p.p.)⁹⁰.

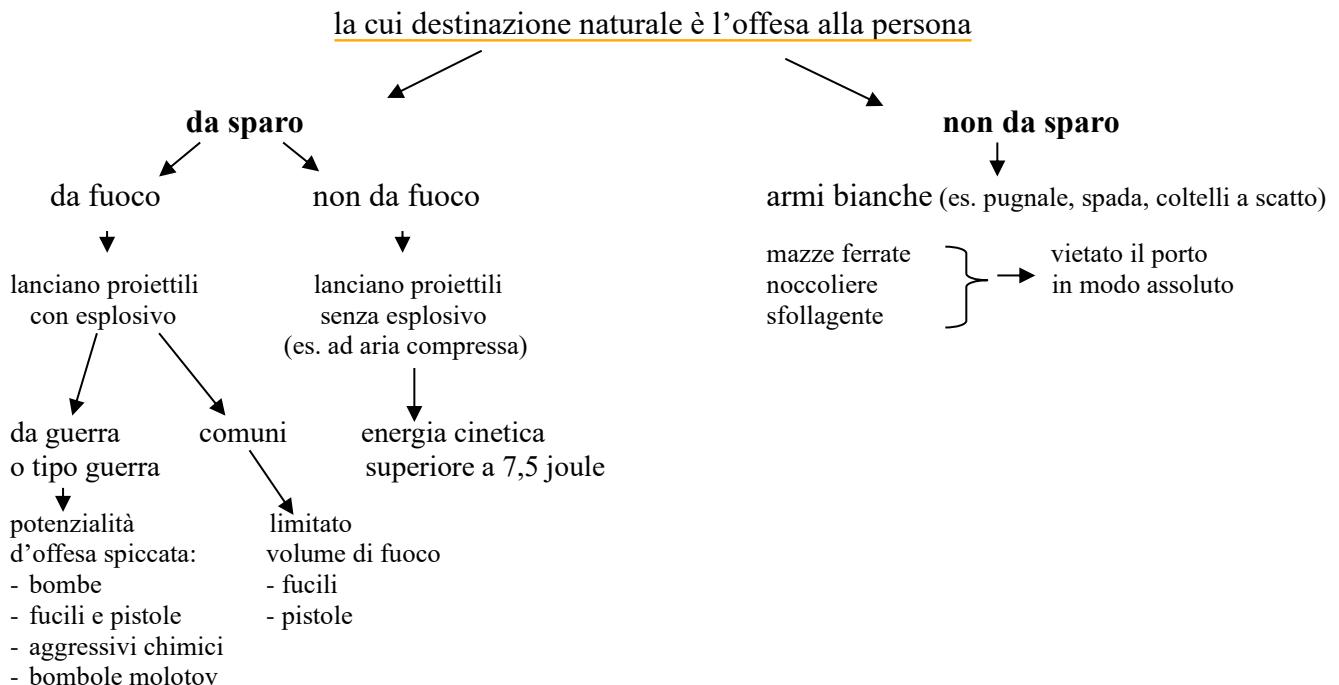
⁸⁹ In applicazione del D.L. 6 luglio 2012, conv. con Legge 135 del 7 agosto 2012, l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato a decorrere dal 1° dicembre 2012 assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

⁹⁰ Sul sito <http://www.aams.gov.it> è consultabile la normativa vigente in materia di tabacchi e di gioco e, per quest'ultimo, è possibile visualizzare tutti i soggetti dotati di concessione e, per ciascuno di essi, il numero di licenze e i metri quadri dell'esercizio.

Legislazione in materia di armi

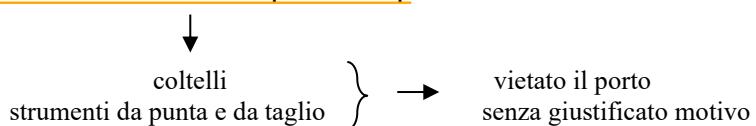
Classificazione (Legge 110/75)

a) ARMI PROPRIE



b) ARMI IMPROPRIE

oggetti atti ad offendere la cui destinazione naturale NON è l'offesa alla persona
ma possono essere usati a questo scopo



Autorizzazioni

a) Vendita

Per esercitare un'attività commerciale connessa alle armi è necessaria la licenza del Questore (art. 31 T.U.L.P.S.). È vietata la vendita ambulante di armi da sparo ma è ammesso andare in giro con campioni di armi al fine di commercio, previa licenza del Questore. È necessaria la licenza del Sindaco per la vendita ambulante di strumenti da punta e da taglio atti a offendere (art. 37 T.U.L.P.S.). È vietata la cessione di armi da guerra. Un privato può vendere o comunque cedere ad altro privato un'arma comune da sparo, non è necessaria licenza ma occorre che l'acquirente abbia il porto d'armi o il nulla-osta all'acquisto del Questore⁹¹, che non può essere rilasciato ai minorenni (art. 35 T.U.L.P.S.): il cedente deve comunicare la cessione all'Autorità di P.S. mentre colui che riceve l'arma deve denunciarla (art. 38 T.U.L.P.S.).

b) Detenzione

Detenere un'arma significa averne la disponibilità: ad esempio si custodisce, si possiede un'arma in un luogo da cui si può liberamente prendere. Con l'entrata in vigore della Legge 110/75 non è

⁹¹ Il nulla-osta all'acquisto consente di trasportare l'arma dal luogo della vendita-cessione al luogo della detenzione e ciò deve essere indicato nel nulla-osta.

ammessa per i privati la detenzione di armi da guerra ma è autorizzato alla detenzione chi ha ottenuto la licenza prima di tale legge. Chiunque detiene un'arma deve farne denuncia in Questura, in Commissariato di P.S. o, in mancanza, presso il Comando dell'Arma dei Carabinieri, anche per via telematica al relativo indirizzo di posta elettronica certificata, entro 72 ore dall'acquisizione della disponibilità dell'arma (art. 38 T.U.L.P.S.). Possono essere detenute e quindi deve esserne denunciata la disponibilità fino a: tre armi comuni da sparo; dodici armi per uso sportivo; numero illimitato di armi da caccia. Per detenere un numero maggiore di armi è necessaria la licenza di collezione del Questore. L'arma legittimamente detenuta non può essere portata al di fuori dell'abitazione e delle sue pertinenze. Sono esentati dall'obbligo di denuncia i soggetti che per la loro qualità permanente (es. appartenente alla Polizia di Stato) hanno diritto ad andare armati, limitatamente al numero ed alle specie consentite. Il Prefetto ha la facoltà di vietare la detenzione delle armi, munizioni e materie esplodenti denunciate, alle persone ritenute capaci di abusarne (art. 39 T.U.L.P.S.)⁹². Chi detiene un'arma deve custodirla con diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica (art. 20 Legge 110/75). Sussiste l'obbligo di denunciare lo smarrimento, il furto dell'arma ed il rinvenimento di arma o di sue parti. L'omessa custodia delle armi costituisce reato (art. 20 bis Legge 110/75)⁹³. Si ricordi che dal 2003 per detenere un'arma è necessario acquisire certificazione medica attestante l'idoneità psico-fisica.

c) Porto

Portare un'arma significa essere armati: si può essere armati portando addosso un'arma, che quindi può essere prontamente utilizzata. Per portare un'arma è necessaria la licenza dell'Autorità di P.S.: il Questore rilascia la licenza di porto d'arma lunga da fuoco (fucile) mentre il Prefetto è competente per il rilascio del porto d'arma corta da fuoco (pistola). Non è ammesso il porto d'arma da guerra per i privati. Il porto non autorizzato, quindi abusivo, di un'arma fuori dall'abitazione costituisce reato. Non è consentito il porto di armi sportive, che possono essere solo trasportate da un luogo all'altro per lo svolgimento dell'attività sportiva, previa licenza del Questore.

Gli appartenenti alla Polizia di Stato, quando sono in servizio, hanno l'obbligo di portare le armi in dotazione e non possono portare armi diverse da queste, altrimenti commettono reato (art. 77 Legge 121/81). Gli Ufficiali di P.S. appartenenti alla Polizia di Stato durante il servizio non possono portare armi diverse da quelle in dotazione mentre fuori dal servizio possono portare un'arma comune da sparo (pistola, fucile), senza necessità di autorizzazione (art. 73 Reg. T.U.L.P.S.). Gli Agenti di P.S. appartenenti alla Polizia di Stato, invece, in servizio portano le armi in dotazione e fuori dal servizio possono portare un'arma diversa da quella in dotazione solo se autorizzati, in caso di dimostrato bisogno (cioè per difesa personale). Il personale della Polizia Municipale munito della qualità di Agente di P.S. riconosciuta dal Prefetto, portano senza licenza le armi in dotazione anche fuori dal servizio, nell'ambito territoriale del comune di appartenenza. In servizio non possono portare armi diverse da quelle in dotazione.

È vietato in modo assoluto il porto, fuori dalla propria abitazione, di mazze ferrate, noccoliere, sfollagente, storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione. È ammesso il porto di oggetti atti ad offendere se sussiste un giustificato motivo (es. il contadino che porta una roncola).

d) Trasporto

Le armi per uso sportivo possono essere trasportate previa licenza del Questore. Il trasporto comporta che un'arma sia trasferita da un luogo all'altro, come oggetto inerte non utilizzabile (ad esempio una pistola smontata nelle sue parti). Chi parte in aereo dal territorio nazionale, prima

⁹² Ad esempio chi detiene l'arma o un suo convivente minaccia il suicidio. Si tratta di un provvedimento che può essere adottato d'urgenza, per cui in tal caso non è obbligatoria la comunicazione di avvio di procedimento di cui all'art. 7 Legge 241/90.

⁹³ Ad esempio trascuratezza nell'adoperare le cautele necessarie per impedire che giungano a impossessarsi agevolmente dell'arma minorenni non autorizzati, persone incapaci, tossicodipendenti, persone inesperte nel maneggio di esse.

dell'accettazione deve denunciare l'arma che porta con sé, consegnarla all'ufficio di polizia, che la consegna al comandante dell'aereo, il quale provvede a custodire l'arma, che sarà ritirata dal soggetto alla fine del viaggio⁹⁴. Analoga disposizione si applica in caso di viaggio in nave⁹⁵. Sono esentati dall'osservanza di tali disposizioni gli appartenenti alle Forze di Polizia⁹⁶, che viaggiano in ambito nazionale⁹⁷. Questi ultimi, però, non hanno il *diritto* di viaggiare armati su un aereo o su una nave: il Codice della Navigazione, infatti, prevede che se il comandante, di un aereo o di una nave, ritiene pericoloso iniziare un viaggio con un passeggero armato a bordo, ordina che l'arma venga sbarcata oppure custodita fino a destinazione, altrimenti può decidere di non partire⁹⁸. Nella prassi succede che: 1) nel caso di viaggio in aereo, tramite il personale dell'Ufficio di Frontiera si provvede a far apporre sulla carta d'imbarco la dicitura "appartenente alla Polizia di Stato armato", e si sale sull'aereo con l'arma scarica, a meno che il comandante non decida di custodire l'arma; 2) nel caso di viaggio in nave, all'imbarco si comunica che si è armati al comandante, che può decidere di custodire l'arma in appositi spazi o di lasciarla nella disponibilità del poliziotto. Sui treni le armi da fuoco possono essere solo trasportate, scaricate e smontate: tale disposizione, la cui inosservanza costituisce reato, non si applica agli appartenenti alla forza pubblica.
Per approfondimenti in materia di armi si rinvia all'Appendice.

Esplosivi e articoli pirotecnicci

L'**esplosivo** è una sostanza che a seguito di urto, sfregamento, percussione, calore, azione chimica si trasforma chimicamente e sviluppa gas ad alta temperatura e pressione. Qualsiasi attività in materia deve riguardare esplosivi riconosciuti e classificati dal Ministero dell'Interno (art. 53 T.U.L.P.S.). Anche per la detenzione degli esplosivi, come per le armi, è necessaria la denuncia. Per il deposito, per la vendita e per il trasporto⁹⁹, invece, è necessaria la licenza del Ministro dell'Interno o del Prefetto, secondo il tipo di esplosivo (art. 46 e 47 T.U.L.P.S.). Per esercitare la vendita di polveri, cartucce per armi comuni, munizioni, artifizi e giocattoli pirici occorre la licenza del Prefetto. È vietato vendere o comunque cedere materie esplosive a privati non muniti di porto d'armi o di nulla osta all'acquisto rilasciato dal Questore. I giocattoli pirici possono essere venduti o ceduti solo a maggiorenni che esibiscano un documento d'identità valido. Il rivenditore di esplosivi deve tenere un registro delle operazioni giornaliere¹⁰⁰ che deve essere esibito ad ogni richiesta di Ufficiali o Agenti di P.S. (art. 55 T.U.L.P.S.); i dati annotati nel registro devono essere comunicati mensilmente all'ufficio di polizia. Le attività di posizionamento e sparco di dinamiti e detonanti per uso civile (es. brillamento di mine in una cava) deve svolgersi alla presenza della forza pubblica o, in mancanza, di guardie particolari giurate, con le misure di sicurezza prescritte dal Questore. Di tali attività si deve avvisare almeno 5 giorni prima il Questore, che nei tre giorni successivi comunica la disponibilità della forza pubblica o prescrive le misure di sicurezza occorrenti¹⁰¹. Gli **articoli pirotecnicci** (D. Lgs. 123/2015) contengono sostanze esplosive che producono effetti luminosi, sonori, fumogeni. In genere la vendita di fuochi d'artificio è riservata a maggiorenni. Per alcune

⁹⁴ Lo stesso vale per il passeggero che proviene dall'estero con aereo straniero in transito in Italia: deve consegnare le armi possedute al comandante dell'aereo o ad altro membro dell'equipaggio, che provvedono alla custodia.

⁹⁵ I passeggeri all'atto dell'imbarco su una nave devono consegnare l'arma al comandante, che provvede alla custodia fino allo sbarco (art. 384 regolamento della navigazione marittima).

⁹⁶ V. art. 4 Legge 694/1974 in materia di aeromobili. In caso di viaggio in nave, il ritiro delle armi a coloro che le detengono a causa del loro ufficio o servizio è ammesso solo per gravi e accertate ragioni, da indicarsi con dichiarazione all'atto del ritiro dell'arma (art. 384 regolamento della navigazione marittima).

⁹⁷ Si può portare l'arma all'estero solo se si è in servizio e se si è autorizzati dal Paese ospitante.

⁹⁸ Tutte le persone che si trovano a bordo sono soggette all'autorità del comandante ed il passeggero che non esegue un ordine relativo alla sicurezza della nave o dell'aereo commette reato (v. artt. 194, 809, 817, 1095 Cod. navigazione).

⁹⁹ Le licenze per il trasporto di esplosivi sono rilasciate dal Prefetto, su delega permanente del Ministro.

¹⁰⁰ Ove sono annotati data dell'operazione, la persona/ditta acquirente, specie e quantità di esplosivo, modo in cui acquirente ha provato la propria identità. Si devono registrare anche le operazioni di vendita di giocattoli pirici, mentre non devono essere registrate le vendite di cartucce da caccia a pallini, fumogeni per segnalazioni di sicurezza, manufatti pirotecnicci da divertimento a effetto scoppio e/o luminoso, munizioni giocattolo, cartucce per strumenti tecnici e industriali (es. sparachiodi).

¹⁰¹ Per il brillamento di mine è necessaria la licenza di fochino, rilasciata dal comune previo nulla osta del Questore.

categorie è richiesto il nulla osta del Questore, mentre per altre la vendita è riservata a persone autorizzate. Possono essere venduti ai minori con età tra 14 e 18 anni i fuochi d'artificio con rischio potenziale estremamente basso. Alcuni tipi di petardi non possono essere venduti o ceduti a minorenni, mentre alcuni tipi di razzi possono essere venduti solo a maggiorenne muniti di nulla osta del Questore o porto d'armi¹⁰².

Perquisizioni L'art. 352 c.p.p. prevede che nella flagranza del reato gli Ufficiali di P.G. procedono a perquisizione personale o locale, quando hanno fondato motivo di ritenere che sulla persona si trovino occultate cose o tracce pertinenti al reato, che possono essere cancellate o disperse, ovvero che tali cose o tracce si trovino in un determinato luogo. La **perquisizione d'iniziativa di P.G. in flagranza di reato** (art. 352 c.p.p.) può essere eseguita da Ufficiali di P.G. e nei casi di particolare necessità e urgenza anche da Agenti di P.G. (art. 113 norme di attuazione c.p.p.). L'art. 41 T.U.L.P.S. disciplina la **perquisizione d'iniziativa di prevenzione**: Ufficiali e Agenti di P.G. che abbiano notizia, anche se per indizio, dell'esistenza, in qualsiasi locale pubblico o privato o in qualsiasi abitazione di armi, munizioni o materie esplosive, non denunziate o non consegnate o comunque abusivamente detenute, procedono immediatamente a perquisizione e sequestro. Si tratta di una perquisizione locale a carattere di urgenza finalizzata alla ricerca di armi ed esplosivi: possono procedervi gli Ufficiali e gli Agenti di P.G. anche per una notizia non qualificata (anonima e confidenziale) o per un semplice indizio. L'inviolabilità del domicilio è garantita dall'art. 14 Cost: non si possono eseguire perquisizioni se non nei casi e nei modi stabiliti dalla legge con le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Pertanto, la perquisizione prevista dall'art. 41 T.U.L.P.S., pur essendo d'iniziativa, effettuata senza provvedimento dell'A.G., comunque necessita di convalida dell'A.G. entro 48 ore: si ricordi che la garanzia del controllo dell'operato della Polizia da parte del giudice, con la convalida della perquisizione da parte dell'A.G., pur non espressamente prevista dall'art. 41 T.U.L.P.S. è sancita dall'art. 13 Cost. Il verbale di perquisizione ed eventuale sequestro è trasmesso senza ritardo e comunque entro le 48 ore, per la convalida, al Pubblico Ministero del luogo ove questi atti di P.G. sono stati eseguiti ed il difensore ha facoltà di assistere, senza diritto di essere preventivamente avvisato (art. 356 c.p.p.). Se nel corso della perquisizione per la ricerca di armi si rinvengono cose pertinenti ad altri reati, la polizia giudiziaria provvederà al sequestro (es. stupefacenti, proventi di furto; ai sensi dell'art. 55 c.p.p. la polizia giudiziaria deve compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale)¹⁰³. In casi eccezionali di necessità e urgenza che non consentono un tempestivo provvedimento dell'A.G., gli Ufficiali e gli Agenti della P.G. e della forza pubblica, *nel corso di operazioni di polizia* possono procedere, oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione di prevenzione sul posto, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo, non appaiono giustificabili. La perquisizione può estendersi per la medesima finalità al mezzo di trasporto usato dalle persone indicate per giungere sul posto. Delle perquisizioni deve essere redatto verbale, su apposito modulo, che va trasmesso entro 48 ore al Procuratore della Repubblica e consegnato all'interessato nel caso di perquisizione personale (**art. 4 Legge 152/75**). A questa perquisizione di natura preventiva possono procedere Ufficiali e Agenti di P.G., e militari delle Forze Armate impiegati in attività di controllo del territorio. Per operazioni di polizia devono intendersi anche quelle normalmente svolte dalle Volanti in servizio di controllo del territorio. Pertanto, un Agente o un Ufficiale di P.G. al di fuori dell'orario di servizio non può effettuare questo tipo di perquisizione. In base alla norma, si può perquisire chi in orario notturno sia colto in atteggiamento sospetto nei pressi di una banca (es. si tratta di un pregiudicato proveniente da altra provincia in possesso di strumenti atti allo scasso); non è legittima, invece, la perquisizione nei confronti di una persona sorpresa di notte vicino ad una banca ma che abita lì vicino. Non è consentita questa forma di

¹⁰² I petardi e i razzi con limiti superiori a quelli espressamente previsti dal D. Lgs. 123/2015 sono riservati esclusivamente a operatori professionali nell'ambito di spettacoli pirotecnicici autorizzati.

¹⁰³ Per la perquisizione ai sensi dell'art. 41 T.U.L.P.S. si rinvia ai Principi di Diritto Costituzionale – Parte seconda – La libertà di domicilio, pgg. 9-10.

perquisizione per la ricerca di sostanze stupefacenti, essendo finalizzata alla ricerca di armi. Si tratta di una perquisizione personale, che può essere estesa al mezzo di trasporto utilizzato per giungere sul posto. Non è permessa alcuna forma di perquisizione locale o domiciliare basata sui presupposti dell'art. 4 Legge 152/72, dal momento che la perquisizione deve tassativamente avvenire sul posto: se fosse consentito accompagnare la persona in ufficio per procedere lì a perquisizione, quest'istituto si trasformerebbe in fermo di polizia, anche se nulla vieta che su richiesta dell'interessato la perquisizione avvenga in un luogo diverso a garanzia della riservatezza dell'interessato stesso. Deve essere redatto verbale su apposito modulo, da trasmettere entro 48 ore al Procuratore della Repubblica. Se si è proceduto a perquisizione personale, una copia deve essere consegnata all'interessato. Se nel corso di questo atto si rinvengono cose o tracce pertinenti a reato, esse debbono essere sequestrate.

L'**art. 27 della Legge 55/1990** consente alla polizia giudiziaria ispezioni, controlli e perquisizioni di iniziativa per la prevenzione di determinare forme di criminalità, quando sussistono determinati presupposti. Il controllo e l'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali sono consentiti ad Ufficiali ed Agenti di P.G., purché siano *in corso operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione di specifici delitti* (associazione di tipo mafioso, art. 416 bis c.p. e delitti commessi in relazione ad essa; riciclaggio, art. 648 bis c.p.; impiego di denaro, beni e utilità di provenienza illecita, 648 ter c.p.). Le operazioni di polizia, delle singole pattuglie o a vasto raggio, devono essere specifiche per la prevenzione e repressione dei delitti specifici appena indicati: non è lecito, quindi, un controllo effettuato da una pattuglia comandata in servizio antiborseggio o di polizia stradale. È necessario che gli operatori di polizia giudiziaria abbiano fondato motivo, non basta il semplice sospetto, di ritenere che possano essere rinvenuti denaro o valori (provenienti dai predetti delitti o costituenti il prezzo della liberazione della persona sequestrata) oppure armi, munizioni o esplosivi. Dell'esito dei controlli e delle ispezioni è redatto verbale, da trasmettere entro 48 ore al Procuratore della Repubblica, il quale, se ne ricorrono i presupposti, provvede alla convalida entro le successive 48 ore. Nelle medesime circostanze, in casi eccezionali di necessità e urgenza che non consentono un tempestivo provvedimento dell'A.G., gli Ufficiali di P.G. (non gli Agenti) possono altresì procedere a perquisizioni, (sia locali che personali), dandone notizia, senza ritardo, e comunque entro le 48 ore, al Procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive 48 ore. Gli Ufficiali di P.G. (non gli Agenti) possono procedere a perquisizioni locali di interi edifici o di blocchi di edifici dove abbiano fondato motivo di ritenere che si trovino armi, munizioni o esplosivi, oppure che si sia rifugiato un evaso o un latitante, in relazione ai delitti indicati dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p. (es. associazione mafiosa, associazione al fine di spaccio di stupefacenti). I termini per la comunicazione all'autorità giudiziaria sono più brevi di quelli previsti per altre forme di perquisizione: immediatamente, e *comunque entro 12 ore* deve essere informato il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale competente per territorio, il quale se ne ricorrono i presupposti, convalida le operazioni entro le successive 48 ore (**art. 25-bis D.L. 306/92**).

Istituti di Vigilanza, Guardie Particolari Giurate e servizi di sicurezza sussidiaria (cenni)

E' necessaria la licenza del Prefetto per esercitare a fini di lucro l'attività di vigilare le proprietà altrui (art. 134 T.U.L.P.S.): enti o singoli privati, muniti di licenza del Prefetto ed a scopo di lucro, organizzano l'attività di vigilanza richiesta dai proprietari, con l'impiego di guardie particolari giurate. Si ricordi che possono essere vigilati privatamente da **istituti di vigilanza** solo beni, mobili o immobili, mentre la tutela delle persone è di competenza delle Forze di Polizia. **Le guardie particolari giurate** sono le persone che effettuano la vigilanza ai beni altrui alle dipendenze dirette di privati proprietari (singoli o associati) o di enti (pubblici o collettivi), oppure indirettamente alle dipendenze di istituti di vigilanza autorizzati (con licenza del Prefetto a vigilare i beni altrui, 134 T.U.L.P.S.), che hanno stipulato un contratto con i proprietari dei beni; in questo caso esse sono soggette al potere disciplinare del Questore. L'istituto di vigilanza autorizzato chiede la nomina delle guardie giurate al Prefetto, il quale rilascia ad esse il decreto di approvazione (art. 250 Reg. T.U.L.P.S.), una volta accertato il possesso dei requisiti previsti dall'art. 138 T.U.L.P.S. Contestualmente all'approvazione il Prefetto rilascia il porto d'armi, che autorizza a portare l'arma

anche al di fuori del servizio. Le guardie particolari giurate nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni cui sono destinate rivestono la qualità di incaricati di pubblico servizio¹⁰⁴ (art. 138 T.U.L.P.S. ultimo comma); sono tenute a prestare la loro opera a richiesta dell'Autorità di P.S. e sono obbligate ad aderire a tutte le richieste ad esse rivolte da Ufficiali o Agenti di P.S. o di P.G. (art. 139 T.U.L.P.S.). Le guardie giurate provvedono alla vigilanza dei beni negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni, in genere nei luoghi pubblici o aperti al pubblico (negli ospedali, nelle banche, ecc.), effettuando il trasporto e la scorta di valori ed interventi sugli allarmi. La licenza del Prefetto è necessaria anche per l'**investigazione privata** (art. 134 T.U.L.P.S.), che rappresenta una forma di sicurezza sussidiaria, in quanto attività svolta da soggetti privati ad integrazione della sicurezza primaria, di prevenzione e repressione dei reati, garantita dalle Forze di Polizia. Anche gli investigatori privati devono collaborare a richiesta di Ufficiali o Agenti di P.S. o di P.G.¹⁰⁵. Altre figure di sicurezza sussidiaria sono gli **steward**: negli stadi ove si svolgono partite di squadre di calcio professionalistiche, la società sportiva che organizza la partita controlla il titolo d'accesso, indirizza gli spettatori verso le tribune, cura il rispetto del regolamento d'uso, avvalendosi degli steward, appositamente selezionati e formati¹⁰⁶. I servizi sono svolti sotto la vigilanza di un funzionario di Polizia responsabile del G.O.S. (Gruppo Operativo Sicurezza). Gli steward provvedono a bonificare l'impianto prima dell'apertura al pubblico, al filtraggio degli spettatori all'ingresso, all'instradamento degli stessi all'interno dello stadio. Provvedono, inoltre, a segnalare comportamenti illeciti o pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica alle Forze di Polizia.

Misure di prevenzione

Il D. Lgs. n. 159/2011 ha unificato la disciplina delle misure di prevenzione, originariamente previste nella Legge n. 1423/56 e n. 575/65. Presupposto per l'applicazione di tali misure è la pericolosità sociale, che deve essere attuale e concreta. La legge presume socialmente pericolosi: a) coloro che sulla base di elementi di fatto¹⁰⁷ devono ritenersi abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita deve ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose¹⁰⁸; coloro che per il loro comportamento deve ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica (art. 1).

Misure di prevenzione personali applicate dal Questore

Avviso orale: il Questore invita il soggetto a tenere un comportamento conforme alla legge (art. 3).
Foglio di via obbligatorio: il Questore con provvedimento motivato può rimandare nel comune di residenza persone socialmente pericolose, impedendo loro di ritornare nel luogo da cui sono allontanate per un periodo non superiore a tre anni (art. 2). Chi non osserva il provvedimento commette reato contravvenzionale, punito con l'arresto fino a sei mesi (art. 76 c. 3).

¹⁰⁴ Acquisiscono la qualifica di pubblico ufficiale quando procedono, come qualsiasi altro cittadino, ad arresto in flagranza e quando sono chiamate ad aderire alle richieste di ufficiali o agenti di p.s. o di p.g. (art. 139 T.U.L.P.S.). Le guardie particolari giurate zoofile (art. 6, c. 2 L. 189/2004) sono agenti di p.g. e quindi sono anche pubblici ufficiali, nei limiti dei compiti attribuiti dal decreto del Prefetto di nomina, in materia di vigilanza sul rispetto delle norme a tutela degli animali da affezione. Il pubblico ufficiale esercita una funzione pubblica, legislativa, giudiziaria o amministrativa, quest'ultima caratterizzata da poteri autoritativi (si pensi alla perquisizione) e certificativi (si pensi al verbale redatto da un operatore di polizia o all'attività del notaio). L'incaricato di pubblico servizio, invece, non ha poteri autoritativi né certificativi (es. autista di un mezzo di trasporto pubblico).

¹⁰⁵ Ad eccezione delle investigazioni difensive (art. 327 bis cpp)

¹⁰⁶ La società sportiva trasmette l'elenco delle persone che intende avviare alla formazione di steward al Prefetto, il quale su segnalazione del Questore vieta l'impiego negli stadi delle persone non in possesso dei requisiti (art. 11 T.U.L.P.S.).

¹⁰⁷ Sono elementi di fatto, ad esempio, i pregiudizi di polizia ed i precedenti penali a carico del soggetto.

¹⁰⁸ Si pensi ad un soggetto che frequenta abitualmente pregiudicati, ha pregiudizi di polizia, non ha un lavoro ed ha un alto tenore di vita, per esempio possiede un'auto costosa.

DASPO (divieto d'accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, art. 6 L. 401/89)¹⁰⁹: disposto nei confronti di persone denunciate o condannate per determinati reati di violenza, con eventuali prescrizioni (es. obbligo di presentarsi in un Ufficio di Polizia negli orari in cui si svolge la partita); in caso di prescrizioni, il provvedimento deve essere convalidato dal giudice. L'inosservanza costituisce reato ed è consentito l'arresto in flagranza (art. 8 L. 401/89) ed anche in flagranza differita (entro 48 ore dal fatto commesso, documentato da ripresa video/fotografica).

Il Questore¹¹⁰ può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive. Il provvedimento (c.d. DASPO)¹¹¹ può essere adottato nei confronti di persone, anche minorenni che abbiano compiuto quattordici anni¹¹². Il Questore può anche disporre il divieto di accesso ai luoghi interessati al transito, alla sosta o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle stesse manifestazioni. Al divieto di accesso, il Questore può aggiungere la prescrizione di presentarsi nell'Ufficio di Polizia, una o più volte nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali è stato inflitto il divieto. Se viene aggiunta questa prescrizione, il provvedimento deve essere convalidato dal Giudice per le Indagini Preliminari (G.I.P.)¹¹³. Il DASPO e l'eventuale prescrizione della presentazione in ufficio non possono avere durata inferiore a un anno e superiore a cinque anni. Sia la violazione del divieto di accesso, sia l'inottemperanza alla prescrizione di presentarsi ad un Ufficio di Polizia costituiscono delitto, punito con la reclusione fino a tre anni e la multa fino a 40.000 euro. È consentito l'arresto in flagranza delle persone che violano il divieto di accesso (art. 8 comma 1bis, L. 401/89). Quando non sia possibile procedere immediatamente all'arresto, per ragioni di sicurezza o di incolumità pubblica, si considera *in stato di flagranza* il soggetto che, in base a documentazione video fotografica, risulti autore del reato, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e comunque entro 48 ore dal fatto. Per tali reati si procede con giudizio direttissimo, salvo che siano necessarie speciali indagini. Si ricordi che il DASPO può essere emesso anche dall'A.G., con la sentenza di condanna per i reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive (in tal caso può durare da due

¹⁰⁹ L'art. 6 L. 401/89, così come sostituito dal D.L 14 giugno 2019, n. 53 prevede che il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, nei confronti di: a) coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza; b) coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a); c) coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per alcuno dei reati di cui all'articolo 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, agli articoli 6-bis, commi 1 e 2, e 6-ter della presente legge, per il reato di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, o per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro secondo, titoli V e VI, capo I, del codice penale o per il delitto di cui all'articolo 588 dello stesso codice, ovvero per alcuno dei delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettere f) e h), del codice di procedura penale, anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive; d) ai soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

¹¹⁰ Nel silenzio della legge, la Cassazione ritiene che il Questore competente ad emettere il DASPO sia quello del luogo ove si sono verificati gli episodi violenti, a prescindere dalla residenza del soggetto sottoposto a tale misura. Si ricordi che il DASPO è un provvedimento amministrativo che diventa efficace una volta notificato (cioè portato a conoscenza e consegnato in copia) all'interessato: il soggetto, quindi, dopo la notifica del DASPO non può accedere alle manifestazioni sportive indicate nel provvedimento stesso.

¹¹¹ Secondo alcuni studiosi il DASPO sarebbe una misura di prevenzione atipica, in quanto non espressamente definita dalla legge come tale (il D. Lgs. 159/2011 disciplina le misure di prevenzione, ma è evidente che il DASPO è una misura adottata per prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive).

¹¹² In caso di minorenni, il DASPO è notificato a coloro che esercitano la potestà genitoriale.

¹¹³ Il G.I.P. competente è quello del luogo ove ha sede l'Ufficio del Questore che ha emesso il DASPO.

a dieci anni). Per approfondimenti relativi a reati ed illeciti amministrativi in materia di competizioni sportive si rinvia all'Appendice.

Misure di prevenzione personali applicate dall'Autorità giudiziaria

Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (art. 4 e sgg. D. Lgs. 159/2011): semplice o con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o con divieto di soggiorno in alcuni comuni, è applicata dall'A.G. (su proposta del Questore, del Procuratore Nazionale Antimafia, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello, dal Direttore della Direzione Investigativa Antimafia) ai soggetti ritenuti socialmente pericolosi, agli indiziati di appartenere alle associazioni di tipo mafioso, agli indiziati di gravi delitti (di cui, tra gli altri, all'art. 51 c. 3-bis c.p.p.). Quando il Tribunale applica la misura, impone al destinatario di osservare delle prescrizioni (es. ricercare un lavoro, vivere onestamente, non frequentare pregiudicati, non uscire di casa prima di una determinata ora e di non farvi rientro oltre un certo orario, se non per necessità ed informando l'Autorità di P.S.). In caso di obbligo o divieto di soggiorno si prescrive, altresì, l'obbligo di presentarsi in un Ufficio di Polizia in determinati giorni e orari. Ai destinatari è consegnata una carta di permanenza, di colore rosso, contenente le prescrizioni, da portare con sé ed esibire ad ogni richiesta di Ufficiali o Agenti di P.S. Al sorvegliato speciale è revocata dal Prefetto la patente di guida automobilistica (art. 120 Codice della Strada). Il sorvegliato speciale, inoltre, non può ottenere autorizzazioni di polizia (passaporto, porto d'armi) e non può testimoniare (art. 120 c.p.p.). L'inosservanza delle prescrizioni della sorveglianza speciale costituisce reato contravvenzionale, punito con l'arresto fino ad un anno, ed il soggetto viene deferito, cioè denunciato, in stato di libertà all'A.G. In caso di inosservanza delle prescrizioni della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, si commette delitto punito con la reclusione fino a cinque anni ed è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza (art. 75).

Misure di prevenzione patrimoniali applicate dall'Autorità giudiziaria

Si tratta di misure che aggrediscono i beni di sospetta o accertata provenienza illecita. Sono applicate dall'A.G. alle persone che possono essere destinatarie della sorveglianza speciale, su proposta del Questore, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello, dal Direttore della D.I.A. Chi propone la misura effettua indagini patrimoniali, sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie, sul patrimonio, sull'attività economica svolta, sulle fonti di reddito (es. accertamenti bancari, iscrizioni alla Camera di Commercio, CUD, visure catastali), nei confronti del destinatario, del coniuge, dei figli e di coloro che hanno convissuto con lui negli ultimi cinque anni. Il Tribunale ordina il sequestro dei beni (art. 20 D. Lgs. 159/2001) dei quali il soggetto può disporre, direttamente o tramite prestanome, quando il loro valore risulta *sproporzionato* al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. Anche gli organi che propongono la misura possono, nella proposta, chiedere il sequestro preventivo dei beni, quando vi è pericolo concreto che i beni vengano nel frattempo dispersi o venduti, per farne perdere traccia. Il sequestro è revocato se il soggetto dimostra la provenienza legittima dei beni. Se invece il soggetto non riesce a dimostrare tale legittimità, i beni vengono confiscati e quindi divengono di proprietà dello Stato.

Una volta che la misura di prevenzione, personale o patrimoniale, è divenuta definitiva, cioè non è più impugnabile, il soggetto decade di diritto da (cioè perde) licenze, autorizzazioni, iscrizioni, abilitazioni, erogazioni, non può concludere contratti di servizi e forniture. Se il destinatario della misura, personale o patrimoniale, commette un reato per cui è previsto l'arresto in flagranza, è consentito l'arresto anche al di fuori della flagranza (art. 71).

Annotazioni:

Appendice

Classificazione armi

| Classificazione | Descrizione | Detenzione | Porto |
|------------------------------------|--|---|--|
| da guerra o tipo guerra | Sono quelle destinate al moderno impiego bellico, bombe o parti di bombe, aggressivi chimici, congegni micidiali (es. mine anti-uomo), involucri esplosivi (es. bottiglie Molotov), munizioni destinate ad armi da guerra. | Vietata | Vietato |
| comuni da sparo | Sono quelle con ridotto volume di fuoco e limitata capacità di tiro, pistole riconosciute armi comuni dal Banco Nazionale di Prova di Gardone Val Trompia (BS), fucili e carabine per uso caccia o sportivo e per tiro al bersaglio. | Ammessa, previa denuncia e autorizzazione | Ammesso su licenza |
| comuni non da sparo | Armi bianche (coltelli a scatto, pugnali, stiletti ecc.) | Ammessa, previa denuncia e autorizzazione | Ammesso su licenza |
| strumenti atti ad offendere | noccolieri, sfollagente, mazze ferrate ecc. | Libera | Vietato |
| | strumenti da punta o da taglio, mazze, catene, fionde ecc. | Libera | Vietato se non per giustificato motivo |

Prospetto sanzionatorio

Armi da sparo comuni e da guerra

| | | |
|---|--|---|
| Detenzione illegale di arma comune da sparo. | Art. 2, 7 L. 895/67, come modif. dagli artt. 10 e 14 L. 497/74 | Arresto facoltativo ¹¹⁴ |
| Porto illegale di arma comune da sparo. | Art. 4 e 7 L. 895/67 come modif. dagli artt. 12 e 14 L. 497/74 | Arresto facoltativo ¹¹⁵ |
| Detenzione illegale di arma comune da sparo clandestina | Art. 2, 7 L. 895/67 come modif. dagli artt. 10 e 14 L. 497/74 e art. 23 L. 110/75 | Arresto obbligatorio, ex art.380, 2° c. lett. g). |
| Porto di arma comune da sparo clandestina ¹¹⁶ . | Art. 4 e 7 L. 895/67 come modif. dagli artt. 12 e 14 L. 497/74 e art. 23 L. 110/75 | Arresto obbligatorio, ex art. 380, 2° c. lett.g). |
| Detenzione di arma da guerra, o tipo guerra, o munizioni da guerra, esplosivi. | Art. 2 L. 895/67 come modif. dall'art. 10 L. 497/74 | Arresto obbligatorio, ex art 380, 2° c. lett.g). |
| Porto d'arma da guerra, o tipo guerra, o munizioni da guerra, esplosivi. | Art. 4 L. 895/67 come modif. dall'art. 12 L. 497/74 | Arresto obbligatorio, ex art.380, 2° c. lett.g). |
| Detenzione abusiva di munitionamento per armi comuni da sparo. | Art. 697 c.p. | Arresto non consentito |

Armi comuni non da sparo (bianche)

| | | |
|------------------------------------|---------------|------------------------|
| Detenzione abusiva di armi. | Art. 697 c.p. | Arresto non consentito |
| Porto abusivo di armi | Art. 699 c.p. | Arresto non consentito |

Strumenti atti ad offendere

| | | |
|--|------------------------|-------------------------|
| Porto abusivo di mazze ferrate, bastoni, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri apparecchi in grado di erogare una elettrocuzione. | Art. 4/1° c. L. 110/75 | Arresto non consentito. |
| Porto senza giustificato motivo di bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta e da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente arma da punta e da taglio, ma chiaramente utilizzabile per le circostanze di tempo e di luogo per l'offesa della persona, strumenti di cui all'art. 5 c.4 L. 110/75, puntatori laser o oggetti con funzioni di puntatori laser di classe pari o superiore a 3 b secondo le norme CEI EN 60825-4 | Art. 4/2° c. L. 110/75 | Arresto non consentito. |

¹¹⁴ N.B. L'art. 380 lett.g) c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio per la detenzione o il porto **di più** armi comuni da sparo.

¹¹⁵ N.B. L'art. 380 lett.g) c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio per la detenzione o il porto **di più** armi comuni da sparo.

¹¹⁶ L'arma è clandestina se priva dei prescritti contrassegni, numeri e sigle, o non catalogata.

Prospetto dei più comuni reati e delle norme che li sanzionano

| Fatto delittuoso | Norma incriminatrice |
|--|---|
| Detenzione e porto illegale di arma comune da sparo. | Art. 2,4 e 7 L. 895/67, come modificato dagli artt. 10,12 e L. 4 L. 497/74 |
| Detenzione e porto illegale di arma comune da sparo clandestina . | Art. 2,4 e 7 L. 895/67, come modificato dagli artt. 10,12 e 14 L. 497/74, e art. 23 L. 110/75 |
| Detenzione e porto illegale di arma da guerra o tipo guerra. N.B. L'arma da guerra non è mai clandestina, anche se presenta sigle e numeri cancellati. | Art. 2 e 4 L. 895/67, come modificato dagli artt. 10 e 12 L. 497/74 |
| Detenzione abusiva di munizioni per armi comuni da sparo, nel caso in cui siano in numero eccedente la normale capacità del caricatore | Art. 697 c.p. |
| La ricettazione dell'arma va sempre contestata ogni volta che l'arma è provento di delitto: sia esso furto o rapina o cancellazione dei numeri di matricola. | Art. 648 c.p. |
| Porto, senza giustificato motivo di strumenti atti ad offendere (strumenti da punta e da taglio atti ad offendere, storditore elettrico etc.) | Art. 4 L. 110/75 |
| Porto abusivo di coltelli a scatto, c.d. <i>molletta</i> , in quanto arma comune non da sparo. | Art. 699 c.p. |
| Detenzione abusiva di coltelli a scatto, c.d. <i>molletta</i> , in quanto arma comune non da sparo. | Art. 697 c.p. |
| Rapina Leggere le circostanze aggravanti specifiche della rapina contemplate nello stesso art. 628 dal nr. 1 al nr. 3 quater che disciplinano luoghi e modalità e circostanze particolari nelle quali la rapina può essere consumata. | Art. 628 c.p. |
| Furto Leggere con attenzione le circostanze aggravanti specifiche previste dall'art. 625 c.p. dal nr. 2 al nr. 8 ter. | Art. 624 c.p. |
| Furto con strappo e furto in abitazione Leggere con attenzione le circostanze aggravanti generiche contemplate dall'art. 61 c.p. con particolare riferimento a quelle previste dal: - nr. 2 aver commesso il fatto al fine di eseguirne od occultarne un altro; - nr. 5 minorata difesa; - nr. 7 aver cagionato un danno patrimoniale di rilevante entità; - nr. 10 aver commesso il fatto contro un pubblico ufficiale. | Art. 624 bis c.p. |
| Possesso ingiustificato di attrezzi atti allo scasso | Art. 707 c.p. |
| Possesso di un falso documento valido per l'espatrio | Art. 497 bis c.p. |
| Uso di atto falso (patente di guida) | Art. 489 c.p. |
| Possesso di piccole quantità di stupefacenti per uso personale non terapeutico. Trattasi di violazione amm.va che va documentata con: - verbale di sequestro amm.vo dello stupefacente, ex art. 13 L. 689/81; - verbale di contestazione di illecito amm.vo ex art. 75/3°c. DPR 309/90 | Art. 75 D.P.R. 309/90 |
| La quasi totalità degli atti di P.G. sono di competenza degli Agenti di P.G., mentre la ricezione di denuncia, ex art. 333 c.p. e l'Avviso di consegna, ex art. 94 D. Att. c.p.p. (D.Lgs.28.7.89 n. 271), sono di competenza dell'Ufficiale di P.G. | Per la ricettazione, che in genere viene accertata fuori flagranza ¹¹⁷ , non è possibile procedere all'arresto appunto per mancanza di flagranza; se ne ricorrono i presupposti è possibile procedere al fermo |
| Attenzione a reati per i quali in flagranza è possibile procedere all'arresto. Per rapina, furto con strappo, furto in abitazione, furto con violenza sulle cose, detenzione e porto di armi da guerra o di armi clandestine o di più armi comuni da sparo, l'arresto è sempre obbligatorio. | Per la detenzione illegale di munizioni per armi comuni da sparo, porto di armi bianche o di strumenti atti ad offendere, non è consentito procedere all'arresto perché i limiti edittali dei reati non lo consentono |

¹¹⁷ Si ricordi che nella ricettazione la flagranza c'è solo nel momento in cui i soggetto acquista o riceve cose provento di delitto.

Autorizzazioni di Polizia

Per completezza espositiva, di seguito, si riporta il quadro delle competenze al rilascio di autorizzazioni di polizia, attribuite dalla Legge alle varie Autorità di pubblica sicurezza.

1) Ministro dell'Interno ha competenza diretta (salvo singole deroghe)¹¹⁸ in materia di:

- fabbricazione, importazione ed esportazione di armi da guerra ed armi ad esse analoghe;
- fabbricazione e deposito di esplosivi di II e III categoria e di polveri contenenti nitrocellulosa e nitroglicerina;
- impianto ed aperture di stabilimenti ed opifici destinati alle attività con armi e materie esplosive;
- determinazione delle prescrizioni relative alle condizioni di sicurezza di trasporto delle armi, degli esplosivi, dei gas tossici, degli oli minerali e loro derivati;
- autorizzazioni a favore di amministrazioni pubbliche, civili e militari e di permessi a privati, per il compimento di esperimenti, studi o dimostrazioni con gas tossici;
- soggiorno permanente nel territorio della Repubblica per stranieri, anche per motivi di lavoro, in conformità degli accordi e delle convenzioni internazionali;
- espulsione o accompagnamento alla frontiera di stranieri per motivi di ordine pubblico, ed eventuale autorizzazione al loro rientro nello Stato;
- dichiarazione dello stato di pericolo pubblico;
- direttive per gli esercizi delle funzioni di polizia amministrativa, dirette anche ai Comuni in relazione al disposto dell'art. 19 del d.p.r. n. 616/1977.

2) Ministro dell'Interno, in base al principio del decentramento amministrativo, **ha delegato ai Prefetti le competenze in materia di armi**:

- detenzione e raccolta di armi da guerra e tipo guerra, (limitatamente ai casi previsti dall'art. 10 della Legge 18 aprile 1975, n. 110);
- fabbricazione, importazione ed esportazione di uniformi militari;
- esportazione di qualunque quantitativo di esplosivi di II e III categoria;
- trasporto all'interno dello Stato degli esplosivi anzidetti;
- vendita, nei depositi, dei sopra citati esplosivi.

3) Questore ha competenza diretta in materia di:

- fabbricazione, importazione, esportazione, raccolta per ragione di commercio e di industria, trasporto nel territorio delle Repubblica e vendita di armi comuni;
- campionario di armi;
- detenzione di armi;
- distruzione e rimozione di esplosivi;
- trasporto, per una o più volte determinate, di gas tossici;
- monti di prestito su pegni;
- agenzie ed uffici pubblici di affari (salvo le agenzie d'affari passate nella competenza comunale ai sensi del d. lgs. 112/1998);
- fabbricazione, commercio e detenzione d'oggetti preziosi ed arti affini;
- passaporti e documenti equipollenti;
- arte fotografica in studio.

4) Questore, ha competenze delegate ai Dirigenti dei Commissariati Distaccati e Sezionali di Pubblica Sicurezza, ai sensi della Circolare del 1983 (con la premessa della possibilità di delegare ai Dirigenti dei Commissariati del capoluogo di provincia anche tutti gli altri provvedimenti di competenza diretta) in materia di:

- nulla osta per l'acquisto di armi;
- autorizzazioni sugli avvisi di trasporto di armi comuni e delle parti di armi (di cui all'art. 19 della Legge 18 aprile 1975, n. 110);
- licenze per la collezione di armi comuni da sbarco;
- licenze per la collezione di armi antiche, artistiche o rare;
- licenze per il porto di fucile per uso caccia e relativi rinnovi, con possibilità, per i Dirigenti degli Uffici Distaccati, di far luogo all'emissione di tali atti anche a richiesta di cittadini residenti in Comuni vicini;
- licenze di porto d'armi per tiro a volo;
- licenze per l'esercizio dell'industria di armi e relativi rinnovi;
- presa d'atto delle comunicazioni dei direttori dei musei circa le variazioni delle armi custodite;
- acquisizione della copia del verbale di aggiudicazione delle armi in aste pubbliche;
- nulla osta per l'acquisto di esplosivi;
- presa d'atto per la fabbricazione, introduzione, esportazione e commercio di pellicole cinematografiche;
- licenze per l'esercizio dell'arte fotografica in forma ambulante;

¹¹⁸ Il Ministro dell'Interno, poi, al fine di realizzare uno snellimento nell'attività della pubblica amministrazione a livello centrale, ha ritenuto opportuno far uso della facoltà di delega. Così, la predetta Autorità politica di pubblica sicurezza ha attuato un decentramento amministrativo, delegando ai Prefetti il rilascio di alcune autorizzazioni di propria competenza. Inoltre, atteso il notevole snellimento realizzato, tale sistema è stato ribadito ed ampliato con la Circolare n. 10.245/12982 (40).6 del 2 febbraio 1983, con la quale, peraltro, in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della Legge 1 aprile 1981, n. 121, anche i Questori sono stati autorizzati a delegare ai Dirigenti dei Commissariati di pubblica sicurezza diverse attribuzioni.

- licenze per la fabbricazione, commercio e mediazione di oggetti preziosi e per l'esercizio di arti affini.

- 5) Prefetto**, competenze nuovamente dirette, in virtù della citata Circolare del 1985 ed in conseguenza – come detto – della caducazione delle deleghe ai Questori a seguito della Legge di riforma dell'amm.ne della P.S. n. 121/1981:
- autorizzazione per la consociazione di enti e privati per la vigilanza e la custodia dei loro beni;
 - licenze per gli istituti di vigilanza privata e di investigazioni per conto di privati;
 - decreto per la devoluzione all'erario della cauzione per gli istituti di vigilanza e di investigazioni;
 - decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata;
 - approvazione delle divise e delle uniformi per guardie particolari giurate, bande musicali ed orchestre;
 - decreto di riconoscimento, come Agenti di pubblica sicurezza, delle guardie campestri, daziarie, boschive ed altre dei Comuni;
 - decreto di attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza ai vigili sanitari dipendenti dalle amministrazioni provinciali;
 - decreto di attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza ai custodi delle carceri mandamentali;
 - ricezione, denuncia, apertura e chiusura delle fabbriche da parte dei fabbricanti ed esportatori di essenze per la confezione di bevande alcoliche e chiusura fabbriche in caso di trasgressione;
 - decreto di devoluzione della cauzione dell'erario dello Stato per agenzie pubbliche;
 - licenze per l'allevamento e l'impiego di colombi viaggiatori;
 - licenze per la fabbricazione, l'esportazione, il deposito, la vendita, il transito e il trasporto di esplosivi e prodotti affini o di materie e sostanze atte alla composizione o alla fabbricazione di prodotti esplodenti;
 - permesso speciale per lo sparo di mine;
 - licenze di porto d'armi corte per dimostrato bisogno;
 - licenze di porto d'armi corte a tassa ridotta per guardie particolari giurate;
 - licenze per l'importazione di oltre tre armi comuni da sparo nell'anno solare ad opera di soggetti non autorizzati alla fabbricazione ed al commercio di armi;
 - nulla osta alle persone residenti nello Stato (esclusi i commercianti o gli industriali del settore) per la compravendita di armi comuni da sparo per corrispondenza;
 - licenze di detenzione armi, munizioni e materie esplodenti già denunciate;
 - autorizzazione per il trasporto di armi da guerra e tipo guerra e relative parti in ambito nazionale.

- 6) Sindaco**, si riportano di seguito le licenze previste dal T.U.L.P.S. il cui rilascio, ai sensi dell'art. 19 del d.p.r. n. 616/1977, è di competenze delle **amministrazioni comunali**:

- licenza per accademie, feste da ballo, corse di cavalli ed altri simili spettacoli e trattenimenti, per apertura di circoli, scuole da ballo e sale pubbliche di audizione (art. 68 t.u.L.P.S.);
- licenza per pubblici trattenimenti, esposizione di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto (art. 69 t.u.L.P.S.);
- licenza per vendita o consumo di alcolici, superalcoolici o bevande non alcoliche (art. 86 t.u.L.P.S.);
- licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè ed altri esercizi in cui si vendono o si consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili (art. 86 t.u.L.P.S.);
- licenze di agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo (art. 80 t.u.L.P.S.);
- licenze di esercizio di arte tipografica, litografica e qualunque arte di stampa e riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari (art. 111 t.u.L.P.S., abrogato dal D. Lgs. 112 /98 ma è rimasto l'obbligo d'informazione tempestiva al Questore);
- provvedimenti del Prefetto relativi a manifatture, fabbriche e depositi di materie insalubri e pericolose (art. 64 T.U.L.P.S.);
- licenza temporanea agli stranieri per mestieri ambulanti (art. 124 t.u.L.P.S. abrogato dal D.P.R. 311/2001);
- registrazione per mestieri ambulanti (per venditore di merci, di generi alimentari e bevande, di scritti e disegni, merciaiolo, saltimbanco, cantante, suonatore, servitore di piazza, facchino, cocchiere, conduttore di veicoli di piazza, barcaiolo, lustrascarpe e simili analoghi) (art. 121 T.U.L.P.S. abrogato dal D.P.R. 311/2001);
- provvedimenti per l'assistenza ad inabili senza mezzi di sussistenza (artt. 154 e 155 T.U.L.P.S.);
- licenza di iscrizione per portieri e custodi (art 62 t.u.L.P.S. abrogato dalla Legge 340/2000);
- dichiarazione di commercio di cose antiche od usate (art. 126 T.U.L.P.S.).

Al riguardo, osservando bene questa elencazione, se ne può dedurre l'ulteriore riflessione circa il fatto che le funzioni attribuite ai Comuni in materia di polizia amministrativa possono sostanzialmente ripartirsi in due gruppi, a seconda del regime cui sono assoggettati i provvedimenti autorizzatori con i quali le stesse vengono esercitate.

Ad un primo gruppo appartengono quelle funzioni, e quindi quei conseguenti provvedimenti, comprendenti interessi amministrativi, economici, morali e sanitari in cui l'interesse statale generale della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico non è proprio presente; e sono quelli di cui ai numeri 7), 10) e 12).

In un secondo gruppo possono invece essere ricomprese quelle funzioni di polizia amministrativa, attribuite anch'esse ai Comuni per la prevalente presenza di interessi locali da tutelare, rispetto alle quali, però, non può negarsi la permanenza anche di un interesse statale generale per la sicurezza e l'ordine pubblico. Proprio per il motivo della tutela di un superiore interesse pubblico, ed esclusivamente a questo fine, sono stati attribuiti al Prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, poteri di controllo sui provvedimenti autorizzatori di questo secondo tipo (oltre alla facoltà di accesso nei locali, che - si ricorda - ha carattere assolutamente generale in relazione alle attività autorizzate ed

è esercitabile da tutti gli Ufficiali e gli Agenti di pubblica sicurezza), mentre ogni altra valutazione necessaria ai fini del rilascio del provvedimento rimane comunque nella libera scelta della Autorità comunale; detti provvedimenti sono quelli di cui ai numeri 1), 2), 3), 4), 5), 6), 8), 9) e 11), indicati appunto nei commi 4 e 5 dell'art. 19 d.p.r. n. 616/1977 (l'art. 19 prevede che tali provvedimenti sono adottati dal Sindaco previa comunicazione al Prefetto e *devono* essere *sospesi, annullati o revocati* (dal Sindaco) per motivata richiesta del Prefetto per esigenze di pubblica sicurezza; inoltre, l'art. 19 stabilisce che il diniego di tali provvedimenti è efficace solo se il Prefetto esprime parere conforme.

Scheda dei principali controlli agli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande

Verificare il rispetto delle norme che disciplinano gli esercizi pubblici, nonché di quelle regionali e statali che interessano questo tipo di attività (igiene degli alimenti, etichettatura, sale giochi) ed in particolare:

Autorizzazioni

Autorizzazione ad esercitare l'attività (Legge regionale); autorizzazione sanitaria per i locali (art. 231 TU Legge sanitaria); libretto d'idoneità sanitaria per gli addetti alla somministrazione di alimenti e bevande (art. 14 L. 283/62);

Esposizione obbligatoria

Licenza, tariffa dei prezzi, elenco delle bevande alcoliche, riproduzione a stampa degli articoli di Legge (art. 180 T.U.L.P.S.), tabella dei giochi proibiti, cartello dell'orario adottato (Legge regionale), cartello con turno di apertura (Legge regionale), tabelle tassi alcolemici (art. 6 dl 117/2007), elenco degli ingredienti dei prodotti alimentari;

Obblighi

Sorvegliabilità dei locali (DM 5624/1992 – rapporto al comune), osservanza dell'orario (Legge regionale), osservanza del turno di apertura estiva (Legge regionale), assicurare la volontaria rilevazione del tasso alcolemico (art. 6 dl 117/2007);

Divieti

Somministrazione di alcolici in orario notturno (art. 6 DL 117/2007), consumo di bevande alcoliche in tempo non consentito (sanzione amministrativa fino a euro 51, art. 687 c.p.), somministrazione di alcolici a minori o infermi di mente (reato di cui all'art. 689 c.p.), somministrazione di alcolici a persone in stato di ubriachezza (reato di cui all'art. 691 c.p.), rifiutare le prestazioni del proprio esercizio (art. 187 T.U.L.P.S.), tumulti e disordini (art. 100 T.U.L.P.S.), abuso della licenza (art. 10 T.U.L.P.S.), sospensione dell'attività senza comunicazione (Legge regionale).

Sala giochi o da biliardo eventualmente annessa

Autorizzazione (art. 86 T.U.L.P.S.) ed esposizione cartello delle tariffe (art. 195 Reg. T.U.L.P.S.).

Normativa in materia di riunioni

L'art. 17 Cost. così recita: "I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica". L'art. 18 T.U.L.P.S. prevede che: "I promotori¹¹⁹ di una riunione¹²⁰ in luogo pubblico¹²¹ devono darne avviso¹²², almeno tre giorni prima, al Questore¹²³ (...) I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103 a euro 413 (...). Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero¹²⁴ per ragioni di ordine pubblico, di moralità, o di sanità pubblica, può impedire¹²⁵ che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione (...) I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 206 a euro 413. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali¹²⁶". Ai sensi dell'art. 20 T.U.L.P.S., "quando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico, o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose¹²⁷ o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti¹²⁸, le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti¹²⁹".

¹¹⁹ Cass. pen., sez. I, 8-6-1995, n. 7883: "promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie non è soltanto chi progetta, indice, o promuove e organizza la manifestazione, ma anche chi collabora alla realizzazione pratica del progetto e al buon esito della manifestazione, partecipando alla fase preparatoria della medesima". Secondo tale interpretazione estensiva, s'intende promotore, ad esempio, chi alla guida di un corteo incita alla manifestazione, sollecitandone con il megafono la partecipazione.

¹²⁰ Si ha riunione quando più persone si raggruppano, previo accordo tra loro o per invito o comunque per unità di intendimenti. La riunione è privata in un luogo privato, aperta al pubblico in un luogo ove è consentito l'accesso in conformità alle prescrizioni (ad esempio, l'acquisto del biglietto), pubblica in un luogo pubblico ove tutti possono accedere (ad esempio, una piazza). L'assembramento è una riunione occasionale per circostanze impreviste. La dimostrazione è una riunione con manifestazione per scopi civili o politici. Il corteo è la riunione di più persone che circolano in un centro abitato. 'Nuova' riunione è una manifestazione in occasione (ad esempio, un corteo a seguito) di una riunione preannunciata oppure diversa, per ragioni di tempo, luogo, modalità di svolgimento, dalla riunione preannunciata. L'Autorità di pubblica sicurezza assiste alle riunioni per mezzo dei suoi funzionari ed agenti; il Dirigente responsabile del servizio impartisce istruzioni – disposizioni non modificabili senza suo ordine - ai Comandanti della forza pubblica e della forza armata presenti sul posto, chiarendo gli obiettivi da raggiungere (artt. 22-23 Reg. T.U.L.P.S., R.D. 635/1940).

¹²¹ Con sent. 23-3-1958, n. 27, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, in contrasto con l'art. 17 Cost., nella parte ove era previsto il necessario avviso per le riunioni in luogo aperto al pubblico.

¹²² Il preavviso è uno strumento di governo della manifestazione, prodromico e funzionale alla pianificazione dei servizi. Si tratta di una comunicazione all'Autorità di pubblica sicurezza, per consentirle l'adozione dei provvedimenti opportuni (divieto di riunione, prescrizioni), e non di una richiesta di autorizzazione all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito. Nella prassi, spesso è sollecitato dal Questore, nell'ottica di un'attività di mediazione, anche preventiva, con i mediatori. Deve essere presentato per iscritto, almeno tre giorni prima, al Questore o al Capo di Gabinetto (art. 19 Reg. T.U.L.P.S.), deve indicare la data della riunione, il luogo (e l'itinerario se trattasi di corteo), il presunto numero dei partecipanti, oggetto, durata e finalità della manifestazione, generalità e firma dei promotori (art. 19 Reg. T.U.L.P.S.), autorizzazione ad occupare il suolo pubblico (ove prevista). Insieme con l'avviso può essere richiesto il consenso scritto per la occupazione temporanea del luogo, da parte dell'autorità competente e di chi dispone del locale destinato alla riunione (art. 20 Reg. T.U.L.P.S.), e se manca tale consenso il Questore può vietare la riunione. Oggi è diffuso il preavviso atipico, a mezzo fax, email, radio. In caso di omesso avviso, l'Autorità locale di pubblica sicurezza (il funzionario preposto al Commissariato di pubblica sicurezza o, in mancanza, il Sindaco) informa immediatamente il Questore e, in caso di urgenza, vieta la riunione o ne vigila lo svolgimento, non avendo il potere di scioglimento, riferendone subito al Questore per gli ulteriori provvedimenti (art. 28 Reg. T.U.L.P.S.). Anche se non obbligatorio, è opportuno il preavviso di manifestazioni in luoghi aperti al pubblico, quali iniziative religiose in luoghi di culto, eventi internazionali, eventi sportivi presso stadi.

¹²³ Nella prassi, il preavviso perviene all'Ufficio di Gabinetto, responsabile della pianificazione e della gestione dei servizi di ordine pubblico: è necessario che il Capo di Gabinetto, *rectius* (più correttamente) la DIGOS, che poi dà l'informazione al Capo di Gabinetto, mantenga il contatto con i promotori, nella fase precedente e durante la manifestazione, in modo da poter modulari *in itinere* il dispositivo dei servizi. Attività propedeutica all'accettazione del preavviso: verifica di eventi concomitanti, iniziative connesse, presenza obiettivi sensibili; raccolta di informazioni su obiettivo della manifestazione, partecipazione di personalità politiche-sindacali e istituzionali, manifestanti e loro stato d'animo, luogo di provenienza/transito/sosta e mezzi di trasporto; sopralluoghi nel luogo della manifestazione, lungo il percorso (se corteo), nel luogo di arrivo/sosta/transito dei partecipanti.

¹²⁴ L'art 18 TULPS si deve leggere in conformità con l'art. 17 Cost.: "soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica" si può vietare una riunione; pertanto, in caso di omesso avviso, se non sussistono tali motivi è possibile solo dettare prescrizioni di tempo e di luogo.

¹²⁵ Il Questore deve dare notizia del divieto di riunione o delle prescrizioni imposte ai promotori, direttamente o per mezzo dell'Autorità locale di pubblica sicurezza; l'avvenuta comunicazione deve risultare da processo verbale (art. 20 Reg. tulps). Tale provvedimento costituisce l'*extrema ratio*, essendo preferibile la mediazione e il dialogo con i promotori. Nella prassi, spesso nonostante il divieto si tengono manifestazioni e si verificano turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica.

¹²⁶ Si tratta delle riunioni in vista di una futura consultazione elettorale, possibili non prima del trentesimo giorno precedente le elezioni: il preavviso è obbligatorio solo per le riunioni elettorali successive alle votazioni, non per quelle precedenti.

¹²⁷ La manifestazione sediziosa ha potenzialità sovversiva dell'ordine pubblico. Ex art. 21 TULPS è manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo e le autorità, e anche l'esposizione di distintivi di associazioni faziose. Manifestazioni e grida sediziose costituiscono anche contravvenzione, prevista dall'art. 654 c.p., che si ritiene applicabile se sussistono i due presupposti, condotta sediziosa e pericolo per l'ordine pubblico, necessari anche per lo scioglimento.

¹²⁸ Non è possibile lo scioglimento in caso di violazione dell'obbligo di preavviso e del divieto di riunione del Questore, in quanto costituiscono contravvenzione.

¹²⁹ Il divieto di riunione è preventivo, intervenendo prima che la riunione abbia luogo, e comporta una prognosi sulla pericolosità per l'ordine pubblico. Lo scioglimento della riunione è successivo, intervenendo quando la riunione è *in itinere*, ed implica un *quid pluris*: manifestazioni sediziose e pericolo per l'ordine pubblico. Se l'invito a disciogliersi non ha effetto, si ordina lo scioglimento con tre distinte intimazioni, provvedendo allo scioglimento con la forza nel caso in cui anche queste rimangano senza effetto (artt. 22 ss. tulps). Provvedono gli ufficiali di pubblica sicurezza o, in assenza, ufficiali o sottufficiali dei carabinieri. E' preferibile, comunque, ricorrere alla mediazione e al dialogo.

Reati e illeciti amministrativi in materia di competizioni sportive

Il codice penale e la Legge 401/1989 sanzionano diversi comportamenti illeciti connessi a manifestazioni sportive:

Danneggiamento (art. 635 c.p.). Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, è punito, con la reclusione da sei mesi a tre anni, alla stessa pena soggiace chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili attrezzi ed impianti sportivi al fine (dolo specifico) di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive. L'ipotesi rientra ora nella previsione dell'art. 381, comma 2, lett. h) C.P.P., che consente l'arresto facoltativo in flagranza. Quando il reato è commesso da una persona sottoposta a misura di prevenzione personale la polizia giudiziaria può procedere all'arresto anche fuori dei casi di flagranza (art. 71 D. Lgs. 159/2011).

Lancio di materiale pericoloso (art. 6 bis L. 401/1989). Nei luoghi interessati alle manifestazioni sportive (nei luoghi ove si svolgono tali manifestazioni, oppure in quelli interessati alla sosta, al transito, al trasporto di chi partecipa o assiste alle stesse manifestazioni oppure nelle immediate adiacenze di essi), è vietato lanciare o utilizzare, in modo da creare un concreto pericolo per le persone: razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o atti ad offendere. Si tratta di un delitto, punito con la reclusione da uno a quattro anni (con facoltà di arresto in flagranza), che si configura nelle ventiquattrre ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva, a condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva. La pena è aumentata se dal fatto deriva un danno alle persone oppure un ritardo rilevante dell'inizio, la sospensione, l'interruzione o la cancellazione della manifestazione sportiva.

Scavalcameto ed invasione di campo (art. 6 bis L. 401/1989). Chiunque, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, supera indebitamente una recinzione o separazione dell'impianto ovvero, nel corso delle manifestazioni medesime, invade il terreno di gioco, è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda fino a 5.000 euro. Il reato può configurarsi nelle manifestazioni sportive (anche non competitive) e si tratta di una contravvenzione, pertanto non è consentito l'arresto in flagranza, che è possibile solo per i delitti. La pena è della *reclusione* (da sei mesi a quattro anni) se dal fatto deriva un ritardo rilevante dell'inizio, l'interruzione o la sospensione definitiva della *competizione calcistica*: si tratta di un'ipotesi aggravata che costituisce delitto, con facoltà di arresto in flagranza ma riguarda esclusivamente le competizioni calcistiche. L'invasione di campo con conseguente sospensione di un campionato internazionale di tennis, quindi, non rientra nell'ipotesi aggravata e costituisce contravvenzione e l'arresto non è consentito.

Possesso di artifici pirotecnicici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6 ter L. 401/1989). Nei luoghi interessati alle manifestazioni sportive (nei luoghi ove si svolgono tali manifestazioni, oppure in quelli interessati alla sosta, al transito, al trasporto di chi partecipa o assiste alle stesse manifestazioni oppure nelle immediate adiacenze di essi), è vietato anche il semplice possesso di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero di bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o atti ad offendere. Si tratta di un delitto, punito con la reclusione fino a tre anni e la multa fino a 5.000 euro, che si configura nelle 24 ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva, ed a condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa. L'arresto non è consentito.

Lancio o utilizzo illegittimo di materiale pericoloso (art. 5 bis, aggiunto dal D.L. 14 giugno 2019, n. 53, della L. 152/75). Salvo che il fatto costituisca più grave reato e fuori dai casi di cui agli articoli 6 bis e 6 ter della legge 401/89, chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibili o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Quando il fatto è commesso in modo da creare un concreto pericolo per l'integrità delle cose, la pena è della reclusione da sei mesi a due anni.

Lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (art. 583 quater c.p.). Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, le lesioni gravi sono punite con la reclusione da 4 a 10 anni, le lesioni gravissime con la reclusione da otto a sedici anni. Si procede d'ufficio, l'arresto è facoltativo in flagranza ed è consentito entro 48 ore dalla commissione del fatto se il soggetto risulta autore del reato in base a documentazione video fotografica (cd. flagranza differita).

Lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6 quinquies L. 401/89). Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un addetto ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, nonché agli arbitri e altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, le lesioni gravi sono punite con la reclusione da 4 a 10 anni, le lesioni gravissime con la reclusione da otto a sedici anni. Si procede d'ufficio, l'arresto è facoltativo in flagranza ed è consentito entro 48 ore dalla commissione del fatto se il soggetto risulta autore del reato in base a documentazione video fotografica (cd. flagranza differita).

Violenza o minaccia a p.u. aggravata (art. 339 c.p.). E' aggravata la violenza o la minaccia ad un pubblico ufficiale commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite. Si procede d'ufficio ed è facoltativo l'arresto in flagranza. La disposizione si applica anche nel caso in cui la violenza o la minaccia sia commessa mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnicici, in modo da creare pericolo alle persone.

Violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6 *quater* L. 401/1989). Chiunque commette uno dei fatti previsti dagli articoli 336 (violenza o minaccia a p.u.) e 337 (resistenza a p.u.) del codice penale nei confronti dei soggetti incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell'instradamento degli spettatori e di quelli incaricati di assicurare il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto dove si svolgono manifestazioni sportive, purché riconoscibili e in relazione alle mansioni svolte, è punito con le stesse pene previste dai medesimi articoli. E' facoltativo l'arresto in flagranza di reato.

Divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce. (art. 2 *bis* L. 8/2007). Sono vietate, negli *impianti sportivi* (es. stadio), l'introduzione o l'esposizione di striscioni e cartelli ovvero altre scritte o immagini che incitino alla violenza o contengano ingiurie o minacce. E' anche vietato l'accesso ai *luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche* (ad es. anche una strada in cui transita una gara ciclistica) alle persone che vi si recano con emblemi o simboli di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (art. 2 D.L. 122/93). In ambedue i casi si tratta di una contravvenzione punita con l'arresto. Non è consentito l'arresto in flagranza di reato.

Violazione del regolamento d'uso dell'impianto sportivo (art. 1 *septies* D.L. 28/2003). Chiunque entra negli impianti sportivi in violazione del rispettivo regolamento d'uso, ovvero vi si trattiene, quando la violazione dello stesso regolamento comporta l'allontanamento dall'impianto ed è accertata anche sulla base di documentazione video-fotografica o di altri elementi oggettivi, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro (sanzione irrogata dal Prefetto della provincia del luogo in cui si trova l'impianto). In caso di reiterazione (si ricordi che il pagamento in misura ridotta esclude la reiterazione) al contravventore può essere applicato il DASPO, per una durata non inferiore a un anno e non superiore a tre anni.

Vendita abusiva di biglietti (art. 1 *sexies* D.L. 28/2003). Chiunque, nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva o in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione medesima, vende abusivamente titoli di accesso, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro (sanzione irrogata dal Prefetto del luogo in cui è avvenuto il fatto). Il Questore può disporre nei confronti del trasgressore il divieto di accesso e le prescrizioni (DASPO) anche nel caso in cui sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta.

Turbativa di manifestazioni sportive (art. 7 L.401/1989). Chiunque turba il regolare svolgimento di una manifestazione sportiva è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 25 a euro 154 (sanzione irrogata dal Prefetto).

Arresto in flagranza e flagranza differita (Art. 8 L. 401/1989)

Oltre ai casi di arresto obbligatorio o facoltativo previsti dagli art. 380 e 381 del codice di procedura penale, l'arresto in flagranza è consentito nel caso di lancio o utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti, compresi gli artifici pirotecnicci, in modo da creare un pericolo per le persone (articolo 6 *bis*, comma 1); possesso di artifici pirotecnicci in occasione di manifestazioni sportive (articolo 6 *ter*); violazione del divieto di accesso ai luoghi interessati alle manifestazioni sportive (art. 6 commi 1, 6 e 7). Per i reati connessi con le manifestazioni sportive, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza chi ne risulta autore, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerge inequivocabilmente il fatto (c.d. flagranza differita): l'arresto deve essere compiuto non oltre il tempo necessario all'identificazione del reo e, comunque, entro 48 ore dal fatto.

Regole per gli impianti sportivi per il gioco del calcio

Dal 2006 gli impianti di capienza superiore a 7.500 posti e dal 2009 anche gli impianti ove si svolgono partite di calcio di squadre professionalistiche, indipendentemente dalla capienza (come deciso con determinazione n. 17 del 7.4. 2009 dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive - ONMS), devono essere dotati di particolari attrezature: i titoli di accesso debbono essere numerati; l'ingresso agli impianti deve avvenire attraverso varchi dotati di metal detector, presidiati da personale appositamente incaricato; deve essere effettuata la verifica elettronica della regolarità del titolo di accesso mediante l'utilizzo di apposite apparecchiature; gli impianti devono essere dotati di mezzi di separazione che impediscano ai sostenitori delle due squadre di venire in contatto tra loro o di invadere il campo; deve essere possibile la registrazione televisiva delle aree riservate al pubblico sia all'interno dell'impianto che nelle sue immediate vicinanze.

Il G.O.S. (Gruppo Operativo Sicurezza, art. 19 ter D.M. Int. 18 marzo 1996)

Per la gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli impianti di capienza superiore a 7.500 posti e di quelli ove si svolgono partite di calcio di squadre professionalistiche, indipendentemente dalla capienza, (come previsto con determinazione n. 17 del 7.4. 2009 dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive - ONMS) è istituito il Gruppo Operativo Sicurezza, coordinato da un funzionario di Polizia designato dal Questore e composto: a) da un rappresentante dei Vigili del fuoco; b) dal responsabile del mantenimento delle condizioni di sicurezza dell'impianto della società sportiva; c) da un rappresentante del Servizio sanitario; d) da un rappresentante dei Vigili urbani (Polizia Municipale); e) dal responsabile del pronto intervento strutturale ed impiantistico all'interno dello stadio; f) da un rappresentante della squadra ospite (eventuale); g) da eventuali altri rappresentanti, la cui presenza è ritenuta necessaria. Il G.O.S., che si riunisce periodicamente per gli aspetti di carattere generale e, in ogni caso, alla vigilia degli incontri, deve: a) verificare la predisposizione di tutte le misure organizzative dell'evento, anche in relazione ad eventuali prescrizioni imposte; b) vigilare sulla corretta attuazione del piano finalizzato al mantenimento delle condizioni di

sicurezza, redatto dalla società utilizzatrice; c) adottare le iniziative necessarie a superare contingenti situazioni di criticità, fatte salve le direttive in materia di ordine e sicurezza pubblica emanate dal questore della provincia.

Annotazioni:

Annotazioni:

Ristampa giugno 2021