

Il Consiglio di Stato garantisce l'incolumità pubblica sacrificando l'esercizio dell'attività economica

(Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 15 aprile 2024, n. 3422)

Il Consiglio di Stato, chiamato a giudicare la legittimità di un provvedimento di sospensione, ex art. 100 del Tulp, della validità delle autorizzazioni amministrative per somministrazione di alimenti e bevande e per intrattenimento musicale, ha arricchito il composito mosaico del bilanciamento tra libera iniziativa economica e pubblica sicurezza.

La *ratio* della disposizione richiamata è proprio quella di attribuire all'autorità di pubblica sicurezza il potere di sospendere la licenza commerciale relativa ad un esercizio pubblico in caso di situazioni che possano rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini.

Tale misura di prevenzione (non repressiva o sanzionatoria) è volta, dunque, alla tutela dell'incolumità della collettività e, in particolare, dei clienti.

Respingendo il ricorso promosso dall' esercente, i Giudici amministrativi ritengono legittimamente disposto il provvedimento di sospensione sia in caso di incidenti verificatisi all'interno del locale, sia in ipotesi di eventi riconducibili a soggetti che non possono essere considerati avventori del luogo e ad atti di violenza avvenuti nelle adiacenze dello stesso.

Nell'indefettibile attività di bilanciamento tra l'interesse privato, costituzionalmente garantito, allo svolgimento dell'attività economica e la tutela della pubblica incolumità viene, quindi, sacrificata la sfera privata in nome del superiore interesse pubblico. Naturalmente in tale quadro si dovrà sempre svolgere la valutazione di proporzionalità della misura disposta.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10624 del 2021, proposto dalla -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Morbidelli, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno e la Questura di Lucca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, sez. II, 4 maggio 2021, -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso proposto per l'annullamento del provvedimento del Questore per la Provincia di Lucca del 30 giugno 2015, n. -OMISSIS-, con il quale è stata sospesa per 8 giorni la validità delle autorizzazioni amministrative relative al pubblico esercizio "-OMISSIS-" sito in -OMISSIS-.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la memoria depositata dal -OMISSIS- in data 22 febbraio 2024;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nella udienza pubblica del giorno 26 marzo 2024 il Cons. Giulia Ferrari e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La discoteca -OMISSIS- di -OMISSIS- è gestita, per il tramite della -OMISSIS-, da -OMISSIS- dalla -OMISSIS-.

Con provvedimento del 30 giugno 2015 il Questore di Lucca ha disposto la sospensione, ex art. 100 del Tulp, per otto giorni della validità delle autorizzazioni amministrative per somministrazione di alimenti e bevande e per intrattenimento musicale. Il provvedimento è stato disposto a seguito di un episodio violento verificatosi in data -OMISSIS- 2015 nel piazzale della discoteca ed ha coinvolto una ventina di ragazzi.

La stessa discoteca era stata luogo di un precedente episodio, in data -OMISSIS- 2015, allorchè personale del Commissariato P.S. di -OMISSIS- unitamente ad una volante del Commissariato di P.S. di -OMISSIS-, richiesta in ausilio, è intervenuto presso detta discoteca per la presenza di un gruppo di avventori in forte stato di agitazione, alcuni dei quali in evidente stato di ebbrezza alcolica.

2. La sospensione è stata impugnata dinanzi al Tar Toscana deducendo la violazione dell'art. 100 del Tulp, l'illogicità, la carenza di motivazione e il difetto di istruttoria, sul rilievo che gli episodi violenti del -OMISSIS- 2015 non sarebbero occorsi dinanzi all'entrata della discoteca ma a circa 100 metri dalla stessa, davanti allo stabilimento balneare "-OMISSIS-" dove un furgone ambulante di notte vende panini e bevande in bottiglie di vetro. Dunque, secondo la ricorrente, la discoteca -OMISSIS- sarebbe del tutto estranea all'episodio in argomento che si sarebbe svolto fuori dai locali dell'esercizio e delle sue pertinenze.

3. Con sentenza 4 maggio 2021, -OMISSIS- la sez. II del Tar Toscana ha respinto il ricorso sul rilievo che la ricostruzione dei fatti compiuta dalla parte ricorrente, oltre a non essere fornita del minimo supporto probatorio, è totalmente contrastante con quanto accertato dagli agenti di Pubblica sicurezza in ordine ad un episodio, caratterizzato da particolare grave violenza e allarme sociale, nel piazzale della discoteca e tra avventori dello stesso locale, scaturito da una situazione di tensione fra due ragazzi iniziata all'interno del locale.

4. Con appello notificato in data 6 dicembre 2021 e depositata in successivo 20 dicembre la -OMISSIS- ha impugnato la citata sentenza della sez. II del Tar 4 maggio 2021, -OMISSIS-

5. Si sono costituiti in giudizio la Questura di Lucca e il Ministero dell'Interno.

6. Con atto depositato in data 22 febbraio 2024 l'appellante ha informato che il Tribunale di Lucca, sezione crisi d'impresa e dell'insolvenza, con sentenza -OMISSIS- luglio 2023, ha dichiarato l'apertura della procedura di liquidazione giudiziale della -OMISSIS-
7. Alla pubblica udienza del 26 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio rileva l'irrilevanza, ai fini della decisione della controversia, della sentenza del Tribunale di Lucca, della quale la società appellante ha dato atto con la memoria depositata in data 12 febbraio 2024, che ha dichiarato l'apertura della procedura di liquidazione giudiziale della stessa società ai sensi dell'art. 143, d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza).

L'art. 143, al comma 3, nel prevedere che *“L'apertura della liquidazione giudiziale determina l'interruzione del processo. Il termine per la riassunzione del processo interrotto decorre da quando l'interruzione viene dichiarata dal giudice”*, fa riferimento alle sole controversie di carattere patrimoniale e non può certo estendersi anche al caso di specie, nel quale si controverte del provvedimento del Questore per la Provincia di Lucca del 30 giugno 2015, adottato per ragioni di pubblica sicurezza, con il quale è stata sospesa per 8 giorni la validità delle autorizzazioni amministrative relative al pubblico esercizio "-OMISSIS-".

2. Al fine del decidere, occorre principiare dalla natura della misura disciplinata dall'art. 100, r.d. n. 773 del 1931 e dalle condizioni necessarie per la sua adozione.

L'art. 100, r.d. n. 773 del 1931 prevede che *“1. Oltre i casi indicati dalla legge, il questore può sospendere la licenza di un esercizio, anche di vicinato, nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini. 2. Qualora si ripetano i fatti che hanno determinata la sospensione, la licenza può essere revocata”*.

Come ha chiarito il Consiglio di Stato nella sua costante giurisprudenza, l'art. 100, r.d. n. 773 del 1931 attribuisce all'autorità di pubblica sicurezza e, in particolare, al Questore il potere di sospendere la licenza commerciale relativa ad un esercizio pubblico *“che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini”* (Cons. St., sez. III, 29 novembre 2018, n. 6791; id. 2 maggio 2016, n. 1681).

La misura della sospensione non ha natura sanzionatoria, inscrivendosi invece nel quadro delle misure di prevenzione (Cons. St., sez. III, 27 settembre 2018, n. 4529), essendo volta ad impedire il verificarsi di situazioni di pericolo per la collettività.

L'adozione di tale misura risponde, dunque, all'obiettiva esigenza di tutelare l'incolumità dei clienti ed in generale del pubblico, a prescindere da ogni personale responsabilità dell'esercente. *A fortiori* tale misura trova ragion d'essere quando episodi di violenza si siano in precedenza verificati e siano stati sanzionati.

Proprio in ragione di tali argomenti, si deve ritenere che l'ampia formulazione normativa vada interpretata nel senso che il provvedimento di sospensione possa essere legittimamente disposto ogni qualvolta le situazioni che mettono in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini trovino un antecedente causale significativo nell'attività economica oggetto di licenza commerciale e, quindi, non soltanto nel caso di incidenti e disordini realizzatisi materialmente all'interno dei

locali utilizzati. Ai fini della legittimità del provvedimento cautelare hanno rilevanza, quindi, anche episodi riconducibili a soggetti che non possono essere considerati avventori del locale e ad atti di violenza avvenuti nelle adiacenze dello stesso, riconoscendo pure in tali casi la necessità, in sede di comparazione tra opposti interessi (quello privato alla libera iniziativa economica e quello alla sicurezza pubblica), di sacrificare la sfera privata in nome del superiore interesse pubblico.

È stato più specificatamente evidenziato che la finalità propria della misura di prevenzione in questione è quella di impedire, attraverso la chiusura temporanea dell'esercizio, il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale. Proprio in quanto misura di prevenzione volta ad impedire l'accadimento di fatti capaci di turbare o anche solo di esporre a pericolo la sicurezza dei cittadini e l'ordine pubblico e non di provvedimento repressivo di specifiche violazioni o sanzionatorio di dirette responsabilità del soggetto, il citato art. 100, che ne disciplina i presupposti legittimanti, non richiede necessariamente, ai fini della sospensione della licenza, che siano avvenuti tumulti o gravi disordini o che vi sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose, ma ne consente l'adozione ogniqualvolta, secondo l'apprezzamento (che, si ripete, è) discrezionale dell'autorità preposta, l'esercizio, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini.

Giova aggiungere, ulteriormente, che l'adozione del provvedimento *ex art. 100 Tulps* consegue ad un giudizio ampiamente discrezionale dell'Amministrazione, il quale può essere sindacato solamente sotto il profilo del travisamento di fatto o della manifesta irragionevolezza, ed è sufficientemente motivato con l'indicazione dei presupposti che configurano la situazione di pericolo da prevenire

La sospensione riflette, pertanto, il bilanciamento tra l'interesse, costituzionalmente protetto, allo svolgimento dell'attività economica e la tutela della pubblica incolumità.

Entro tale quadro deve svolgersi la valutazione di proporzionalità della misura.

3. Con il primo motivo l'appellante contesta la non corretta applicazione, nel caso di specie, di tali principi, a causa di una del tutto erronea ricostruzione dei fatti e l'attribuzione non sufficientemente dimostrata dei fatti all'attività della discoteca.

Il motivo non è suscettibile di positiva valutazione.

A differenza di quanto affermato dalla appellante il provvedimento motiva in ordine alle ragioni che hanno indotto a sospendere per otto giorni l'esercizio, motivi connessi ad alcuni episodi che hanno visto coinvolti, fuori la discoteca, giovani che, ubriachi, si sono resi protagonisti di atti di violenza.

L'appellante afferma, ma non dimostra sufficientemente, l'estraneità della discoteca a tali episodi, non potendosi attribuire alcun effetto determinante alla circostanza che vicino alla discoteca, di sera, sostasse un furgone che vendeva cibo e bevande.

A fronte dei fatti occorsi e della mancanza di una robusta prova che gli stessi non avessero nulla a che fare con la discoteca, appare legittimo il provvedimento di sospensione che, come ha chiarito lo stesso Questore, non mira a punire il titolare della discoteca in quanto responsabile degli episodi ma a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini e, in particolare, dei giovani avventori del locale o comunque dei ragazzi che di sera si trovano in prossimità della stessa.

I fatti richiamati sono indicativi di una situazione obiettivamente pericolosa per la sicurezza pubblica e prevedibilmente suscettibile di ulteriore aggravamento se tollerata. In tale contesto

l'avversata misura cautelare, espressione, come si è detto *sub 2*, di apprezzamento discrezionale, risponde alla *ratio* di produrre un effetto dissuasivo sui soggetti ritenuti pericolosi, i quali da un lato sono privati di un luogo di abituale aggregazione e, dall'altro, sono avvertiti della circostanza che la loro presenza in detto luogo è oggetto di attenzione da parte delle autorità preposte, indipendentemente dalla responsabilità dell' esercente, il cui diritto a svolgere l'attività commerciale può legittimamente subire limitazioni nel bilanciamento degli interessi ove entri in conflitto con il bene primario della sicurezza della collettività (Cons. St., sez. III, 29 luglio 2015, n. 3752; id., sez. I, 20 dicembre 2016, n. 2644).

4. Privato di pregio è anche il secondo motivo atteso che la sospensione è seguita temporalmente alla chiusura del procedimento. Aggiungasi che stante la *ratio* sottesa al provvedimento cautelare della sospensione non appare illogica la circostanza che la sospensione è stata fatta "scontare" nel periodo estivo di maggiore affluenza dei giovani al locale.

5. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c.. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati, infatti, dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e va, dunque, confermata la sentenza del Tar Toscana, sez. II, 4 maggio 2021, -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso di primo grado.

6. Le spese e gli onorari del giudizio possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Stefania Santoleri, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

Luca Di Raimondo, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE

Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE

Stefania Santoleri

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.