

La sospensione della licenza di pubblico esercizio: legittimità della misura in caso di omessa verifica dell'età dei soggetti ammessi al consumo di alcolici.

di Federica Stelli

Data di pubblicazione: 22-10-2026

É legittimo il provvedimento con cui il Questore, ai sensi dell'art. 100 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sospende la licenza di un pubblico esercizio, il cui titolare abbia omesso di verificare l'età dei soggetti ammessi al consumo di alcolici, alla luce della finalità preventiva della misura, volta a scongiurare il protrarsi di fenomeni di allarme sociale connessi alla somministrazione di bevande alcoliche ai minorenni.

Dalla ratio sottesa a tale disposizione discende la legittimità del potere esercitato dal questore pur in assenza della previa comunicazione di avvio del procedimento all'interessato, alla luce di quanto previsto dall'art. 7, comma 2, L. n. 241/1990, laddove ricorra anche solo un mero pericolo per la sicurezza pubblica; le valutazioni discrezionali compiute dall'Amministrazione sono sindacabili in sede giurisdizionale solo per manifesta irragionevolezza.

Il gestore di un pubblico esercizio ha un obbligo di vigilanza sul rispetto del divieto di somministrare bevande alcolici ai minorenni, non essendo sufficiente la mera presenza di una persona maggiorenne, ma occorre controllare che gli alcolici serviti al tavolo non vengano effettivamente consumati da minori, a prescindere dal soggetto che effettui l'ordinazione ed il pagamento.

Guida alla lettura

L'ordinanza in commento si incentra sull'**interpretazione dell'art. 100, commi 1 e 2, del r.d. n. 773/1931 (t.u.l.p.s.)** che attribuisce al Questore il **potere discrezionale** di **"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 e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini"** e **"qualora di ripetano i fatti che hanno determinato la sospensione, la licenza può essere revocata"**. Trattasi, dunque, di un'**ordinanza necessitata**, di natura **cautelare e preventiva**, che mira a prevenire una situazione di pericolosità, **indipendentemente dalla responsabilità personale del gestore**, in coerenza con la **funzione del Questore, titolare del potere di vigilanza e controllo del territorio ai fini del mantenimento della sicurezza pubblica**.

Il Collegio, in fase cautelare, ha considerato legittima l'ordinanza con cui l'Autorità di Pubblica Sicurezza ha sospeso l'autorizzazione a gestire una discoteca, ritenendo insussistente il *fumus boni iuris*, in virtù della **finalità preventiva** e di **tutela anticipata della pubblica**

sicurezza della misura prevista dall'art. 100 r.d. 18 giugno 1931, n. 773, alla luce della contestata recidiva specifica e delle dichiarazioni depositate in giudizio dall'Amministrazione resistente a supporto della propria tesi. Dalle dichiarazioni prodotte si evince l'assenza di una concreta verifica sull'età dei soggetti ai quali è stato concesso, dietro pagamento di un corrispettivo, l'accesso al *privé*, con disponibilità incontrollata di alcolici.

Le suddette valutazioni riguardano comunque la fase cautelare e, pertanto, sono ovviamente funzionali unicamente alla sospensione, ma non rappresentano un accertamento definitivo della legittimità del provvedimento.

Il T.A.R. ha esaminato diversi profili connessi alla vicenda in questione, ovvero la *ratio* sottesa alla norma, l'ampiezza dei poteri discrezionali del Questore, i presupposti che ne legittimano l'esercizio, i limiti del sindacato giurisdizionale, la responsabilità del gestore per l'effettivo consumo di bevande alcoliche da parte di minorenni.

In primis, i Giudici hanno messo in luce la **finalità preventiva** dell'art. 100 del t.u.l.p.s., nell'ottica di un equo temperamento tra lo scopo di prevenzione e la necessità di accertare i **presupposti fattuali mediante un'istruttoria adeguata e una motivazione coerente con la gravità dei fatti**. Lo svolgimento di una scrupolosa ed esaustiva istruttoria consente, quindi, di perimetrare i confini del potere discrezionale attribuito dalla legge all'Autorità di Pubblica Sicurezza.

Sul punto, il T.A.R. chiarisce la distinzione tra il potere del Questore e quello di rilascio, sospensione, annullamento, revoca, divieto o disposizioni conformative su proposta del Prefetto delle licenze per la gestione di discoteche, ex D.P.R. n. 616/1977. Il potere del Questore di sospendere per ragioni di ordine pubblico l'esercizio di un'attività economica è autonomo e distinto rispetto al potere di rilascio, sospensione, annullamento, revoca delle licenze. In particolare, nell'ordinanza il Collegio precisa che: ***“permane in capo al Questore, titolare di un potere diverso e concorrente rispetto a quello di rilascio – e di sospensione, annullamento, revoca, divieto o disposizioni conformative del Prefetto – delle licenze per l'espletamento di intrattenimenti danzanti nei luoghi pubblici”*** (prec. conforme: TAR Marche, sez. I, n. 182/2026).

In virtù della *ratio* di prevenzione e tutela anticipata, ai fini dell'esercizio del potere previsto dalla norma in esame, è **sufficiente il mero pericolo per la sicurezza pubblica** per legittimare l'emissione dell'ordinanza necessitata, fermo restando che il provvedimento è **sindacabile in sede giurisdizionale solo al ricorrere del vizio macroscopico della manifesta irragionevolezza** (prec. conformi: Cons. Stato, sez. III, 28 novembre 2022, n. 10417; Cons. Stato, sez. III, 12 febbraio 2019 n. 1021).

Inoltre, sebbene sia sufficiente il mero pericolo, non essendo necessario che si verifichino tumulti e disordini, nondimeno **il pericolo non deve essere meramente ipotetico, ma occorre una concreta verifica dei presupposti fattuali** per l'esercizio dell'ampio potere discrezionale attribuito all'Autorità di Pubblica Sicurezza. È, infatti, necessario fornire prove adeguate sull'intima connessione tra i fatti e il pericolo da scongiurare che giustifichino l'anticipazione della tutela, prove che, nel caso di specie, l'Amministrazione ha prodotto,

dimostrando, tramite le dichiarazioni allegate, l'effettivo consumo di bevande alcoliche da parte di minori, circostanza non verificata dal titolare della licenza di pubblico esercizio. **Occorre, quindi, la sussistenza di concreti profili di rischio**, ai fini della legittimità dell'esercizio del potere, ovvero un'indagine puntuale e rigorosa sull'esistenza di un chiaro **collegamento tra l'attività del pubblico esercizio e il consumo delle bevande alcoliche da parte dei minorenni** (prec. conforme: Cons. Stato, sez. III, 30 gennaio 2024, n. 910).

Al riguardo, occorre precisare che la sospensione di cui all'art. 100 t.u.l.p.s. ha una **funzione di deterrenza, non sanzionatoria: al Questore spettano**, come sopra esposto, **la vigilanza e il controllo del territorio al fine di verificare la sussistenza di concreti ed effettivi profili di rischio**. Pertanto, la finalità preventiva ben può prescindere dalla riferibilità delle contestazioni a specifiche responsabilità del titolare della licenza (cfr. Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2024, n. 4169; Cons. Stato, sez. III, 27 settembre 2018, n. 4529).

Il punto cruciale consiste, dunque, nell'individuazione di un **legame tra l'irregolarità amministrativa nella gestione del locale** e il sussistere di un **rischio concreto per l'ordine pubblico e la sicurezza**, presupposto sostanziale che rende legittimo l'esercizio di un potere.

Ne discende che l'autonomia del potere del Questore non implica alcun automatismo tra il riscontro di un'irregolarità nell'esercizio dell'attività economica e la sospensione della medesima, ai sensi dell'art. 100 t.u.l.p.s., tenuto conto che, come chiarito da pacifica giurisprudenza, **occorre che il potere sia esercitato solo laddove sussistano i presupposti sanciti dalla norma, ossia la riconducibilità dei fatti accertati alle situazioni di pericolo contemplate nella disposizione**. Come su illustrato, nel caso di specie, è stato accertato l'effettivo pericolo per l'ordine pubblico, la moralità pubblica e il buon costume o la sicurezza dei cittadini.

Gli elementi probatori sono, infatti, sufficienti a provare l'omessa verifica sull'età dei soggetti ai quali è stato concesso di accedere al *privé* con disponibilità incontrollata di alcolici. In tal senso, rileva la responsabilità del gestore per non aver effettuato i necessari controlli affinché gli alcolici, sebbene acquistati da una persona maggiorenne, non venissero poi effettivamente consumati da minorenni. Se bastasse la mera presenza di una persona maggiorenne il divieto diventerebbe *tamquam non esset*. (cfr. T.A.R. Lombardia, sez. I, 2 settembre 2022, n. 1956).

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa osserva che *"il provvedimento di cui all'art. 100 T.U.L.P.S. è volto a tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica e può essere legittimamente adottato dalla p.a. quando – indipendentemente da una personale responsabilità del titolare – il locale oggetto della licenza sia teatro di fatti che pongono in pericolo tali beni giuridici (cfr. ex multis Consiglio di Stato, III, 31 luglio 2018, n. 4728 e Tar Emilia Romagna – Bologna, I, 29 gennaio 2021, n. 77) (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 2 settembre 2022, n. 1956)*. Per pacifico orientamento giurisprudenziale, l'adozione della misura prescinde, quindi, dalla vicenda penale e dall'accertamento della colpevolezza degli autori del fatto, atteso che il provvedimento questorile è emesso, come su illustrato, solo a scopo preventivo, non punitivo, e, dunque, è scisso da considerazioni soggettive ed incentrato unicamente su una valutazione dell'**oggettiva pericolosità e gravità dell'episodio** verificatosi

all'interno del pubblico esercizio (Cons. Stato, Sez. III, n. 1021/2019).

Pertanto, anche laddove gli alcolici siano stati consumati al tavolo dai minori ad insaputa del gestore, **il consumo fraudolento, al pari dell'illecita somministrazione, è di per sé idoneo a suscitare allarme sociale per i pregiudizi arrecati alla salute dei minori e, in generale, alla sicurezza pubblica e, pertanto, legittima l'adozione della misura, a prescindere dall'accertamento della responsabilità personale di colui che gestisce il pubblico esercizio, in virtù della finalità preventiva e non sanzionatoria della misura.**

In definitiva, l'obiettivo della norma in questione è quello di **prevenire fenomeni che destino allarme sociale e fornire una tutela anticipata**, di talché è sufficiente il mero pericolo per consentire al Questore di adottare la misura cautelare nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, e, tuttavia, **gli ampi margini di discrezionalità concessi all'Amministrazione non esimono quest'ultima ad effettuare un'accurata indagine sulla sussistenza dei presupposti per l'applicabilità della misura.** La valutazione del rischio e l'individuazione della misura preventiva più adeguata rappresentano sì un apprezzamento non sostituibile dal Giudice amministrativo, ma **passibile di essere sindacato in sede giurisdizionale al ricorrere del vizio macroscopico della manifesta irragionevolezza.** Al riguardo, il T.A.R. richiama la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 12 febbraio 2019, n. 1021, che delinea i confini del sindacato giurisdizionale.

Coerentemente con lo **scopo preventivo, la natura cautelare e le conseguenti esigenze di celerità** che implica l'adozione di tale provvedimento, il Collegio ritiene possibile **omettere il contraddittorio procedimentale, ai sensi dell'art. 7, L. n. 241/1990.** Ciò in consonanza con la *ratio* della norma, ovvero con la finalità di scongiurare fenomeni di allarme sociale connessi alla somministrazione e al consumo di bevande alcoliche da parte di minori (cita T.A.R. Toscana, sez. VI, 16 febbraio 2026, n. 353), evitando così il consolidarsi nel tempo di una situazione pericolosa per la pubblica sicurezza.

Sul punto, si ricorda che la **somministrazione di bevande alcoliche ai minori degli anni 16 è un reato previsto dall'art. 689 c.p. ed illecito amministrativo, ai sensi dell'art. 14-ter, L. n. 125/2001, se gli alcolici vengono somministrati ai minori degli anni 18. La mancata comunicazione dell'avvio del procedimento è giustificata, quindi, dall'urgenza di emettere un'ordinanza a tutela della collettività**, dovendosi rinvenire le esigenze di celerità nel pericolo di pregiudizio all'ordine pubblico. *“La natura cautelare e di immediato presidio alle condizioni di ordine pubblico e di sicurezza, peculiare del provvedimento previsto dall'art. 100 t.u.l.p.s., esclude, per ragioni di celerità, l'obbligo di preventivo avviso previsto dall'art. 7, L. n. 241/1990 (ex plurimis, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 08/06/2010, n. 13047)”* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 29 gennaio 2025, n. 787; Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2024, n. 4169). D'altronde, la possibilità di omettere il contraddittorio procedimentale si evince dal chiaro dato testuale e finalistico dell'**art. 7, L. n. 241/1990**, in cui il Legislatore, al **comma 1**, prevede espressamente il rispetto delle garanzie procedurali laddove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità, e al **comma 2** fa salva la facoltà dell'Amministrazione di adottare provvedimenti cautelari, anche prima della previa comunicazione dell'avvio del procedimento.

L'omissione del contraddittorio procedimentale è, dunque, giustificata dalla necessità di intervenire tempestivamente, in coerenza con lo scopo perseguito dalla norma, al fine di evitare il ripetersi di eventi pericolosi per l'ordine e la pubblica sicurezza. L'urgenza del provvedere sussiste anche in assenza della comunicazione di avvio del procedimento, atteso che il protrarsi della vendita di bevande alcoliche ai minori produrrebbe pregiudizi ulteriori e più nefasti di quelli già verificatisi. Si consideri, inoltre, che, alla luce dell'attuale disposto dell'art. 21-octies della L. n. 241/1990, nel caso di specie, il provvedimento non avrebbe potuto avere un contenuto diverso da quello in concreto assunto, attesa la completezza del compendio probatorio fornito dall'Amministrazione sull'esistenza di un **pericolo attuale e concreto fronteggiabile unicamente con un intervento tempestivo**.

Pertanto, il superiore interesse alla tutela dei minori da abusi di sostanze alcoliche idonee a comprometterne la salute giustifica l'adozione della misura cautelare anche a fronte di un singolo episodio di omessa verifica dell'età dei clienti e mancato controllo sulla somministrazione di bevande alcoliche.

Ulteriore elemento evidenziato dal T.A.R. attiene alla durata della sospensione, che il Collegio ritiene commisurata alla gravità dei fatti accertati, conformemente al **principio di proporzionalità**, atteso il verificarsi del fatto nel contesto di un evento destinato principalmente ai minori e vista la recidiva specifica contestata (prec. conforme: T.A.R. Veneto, sez. I, n. 1495/2024). Al riguardo, la giurisprudenza ha chiarito che *"il 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. Stato, sez. III, 16 dicembre 2019, n. 8503). La **proporzionalità della misura adottata va, pertanto, valutata in concreto in relazione alla durata, alla gravità dei fatti, all'attualità del pericolo e alle finalità di pubblico interesse perseguite**. Occorre, peraltro, precisare la breve durata della sospensione della licenza, che, ai sensi dell'art. 9, comma 3, L. 25 agosto 1991, n. 287, rubricato *"Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"*, non può superare i 15 giorni, salva la facoltà dell'Amministrazione di protrarre la misura cautelare laddove ricorrano particolari esigenze di ordine e sicurezza pubblica **debitamente motivate**.

In conclusione, nell'ordinanza in commento il Collegio valorizza lo scopo essenzialmente preventivo della misura adottata ai sensi dell'art. 100 T.U.L.P.S., che attribuisce al Questore un ampio margine di discrezionalità nel valutare situazioni che rappresentino un pericolo anche solo potenziale per l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, senza necessità dell'effettivo verificarsi di tumulti o disordini. La soluzione interpretativa adottata dal T.A.R. nel caso sottoposto al suo esame è finalizzata a prevenire l'aggravamento del divieto di somministrazione ai minori di bevande alcoliche e il protrarsi di fenomeni di allarme sociale. In armonia con i principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità, appare coerente con il dato testuale e finalistico della norma in esame attribuire all'Autorità di Pubblica Sicurezza un potere connotato da ampi margini di discrezionalità, finalizzato al perseguimento del superiore interesse alla tutela dei minori da abusi di sostanze alcoliche idonee a comprometterne la salute.

Pubblicato il 11/07/2026

N. 00255 /2026 REG.PROV.CAU.

N. 01163/2026 REG.RIC.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1163 del 2026, proposto da
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Giuseppe Sciuto, con domicilio digitale come da pec da registri di
giustizia;

contro

il Ministero dell'interno, Questura di Catania in persona dei rispettivi legali
rappresentanti pro tempore rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello
Stato di Catania, domiciliataria ex lege in Catania, via Vecchia Ognina, 149, con
domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del decreto del Questore della Provincia di Catania del -OMISSIS-, notificato il - OMISSIS-,
con cui si dispone la sospensione delle “..autorizzazioni per la gestione della discoteca

-OMISSIS-, all'interno dello stabilimento balneare denominato - OMISSIS- sito in -OMISSIS-, in via -OMISSIS-, s.n....per la durata di giorni - OMISSIS-..”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'amministrazione statale intimata;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato,
presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto il decreto presidenziale ex art. 56 c.p.a. n. 187/2026 del 6 giugno 2026;

Visto l'art. 55 c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 il dott. Calogero Commandatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che l'istanza cautelare, all'esame tipico della corrispondente fase processuale, non appare assistita dal necessario fumus boni iuris, giacché: i) la competenza ad adottare il provvedimento di cui all'art. 100 del r.d. n. 773 del 1931, per le finalità di tutela dell'ordine pubblico ad esso sottese, permane in capo al Questore (T.a.r. per le Marche, sez. I, n. 182/2026), titolare di un potere diverso e concorrente rispetto a quello di rilascio – e di sospensione, annullamento, revoca, divieto o disposizione conformative su proposta del Prefetto – delle licenze per l'espletamento di trattenimenti danzanti nei locali pubblici; ii) l'articolo 100 del r.d. n. 773 del 1931 persegue un obiettivo di prevenzione e di tutela anticipata della pubblica sicurezza, per cui è sufficiente la sussistenza del mero pericolo per la sicurezza pubblica per consentire al Questore l'adozione della misura cautelare in questione, nell'esercizio di poteri discrezionali che sono censurabili solo per manifesta irragionevolezza (Cons. Stato, sez. III, 12 febbraio 2019, n. 1021); iii) la natura cautelare della misura in argomento, ove adottata motivatamente in tempi ristretti a cagione della necessità di tutelare l'ordine pubblico, legittima l'omissione delle garanzie procedurali ex art. 7, della l. n. 241/1990 (T.a.r. per la Campania, Napoli, sez. V, 29 gennaio 2025, n. 787); iv) la durata della misura, non censurata per altro per difetto di motivazione, appare commisurata alla gravità dei fatti (che hanno inciso sulla sicurezza e incolumità fisica di minorenni nell'ambito di un evento prevalentemente destinato a quest'ultimi) e alla contestata recidiva specifica (richiamando la sospensione di -OMISSIS-) (T.a.r. per il Veneto, sez. I, sent. 1495/2024); v) le dichiarazioni depositate in giudizio da parte ricorrente appaiono nel loro complesso superate da quanto depositato in giudizio dall'amministrazione resistente, nella misura in cui sono stati acquisiti elementi e dichiarazioni per i quali è stata sufficientemente provata l'assenza della concreta verifica sull'età dei soggetti ai quali è stato concesso – dietro pagamento di un corrispettivo – l'accesso al privé, con

incontrollata disponibilità di alcolici; vi) invero, «il divieto di somministrazione «il divieto di somministrazione di alcolici ai minorenni, nel caso di somministrazione al tavolo, importa naturalmente il dovere per l'esercente di vigilare sul fatto che – a prescindere dal soggetto che effettua l'ordinazione e il pagamento degli stessi – gli alcolici serviti al tavolo non vengano effettivamente consumati da minori. A ritenere diversamente, infatti, la presenza di una persona maggiorenne al tavolo renderebbe il divieto tamquam non esset.» (T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. I, 2 settembre 2022, n. 1956); vii) il potere del Questore di sospendere la licenza di un pubblico esercizio ai sensi dell'art. 100 del r.d. n. 773 del 1931 risponde, in casi come quello in esame, all'esigenza di impedire – mediante la chiusura temporanea del locale – il protrarsi di fenomeni, sempre più diffusi, di allarme sociale connessi alla somministrazione e al consumo di bevande alcoliche da parte di minori (T.a.r. per la Toscana, sez. VI, 16 febbraio 2026, n. 353);

Ritenuto, pertanto, che l'istanza cautelare deve essere rigettata.

Spese di fase compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania

(Sezione Prima) rigetta l'istanza cautelare.

Spese di fase compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, 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 parte ricorrente e le parti private.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 con

l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Calogero Commandatore, Consigliere, Estensore

Agata Gabriella Caudullo, Consigliere

