

Verifica dei requisiti di onorabilità ed antimafia di competenza dei Comuni

- Aspetti giuridici ed operativi -

Camera di commercio
di Milano Monza Brianza Lodi

Febbraio 2020 - a cura dell'Ufficio Sviluppo Funzioni SUAP



Indice

PARTE PRIMA - I REQUISITI DI ONORABILITA' IN GENERALE

Nozione di requisito di onorabilità	(Slide 4)
Differenza tra reato tentato e reato consumato	(Slide 5)
I requisiti ai sensi della normativa antimafia	(Slide 6)
Le misure di sicurezza	(Slide 7)
Gli effetti della sospensione condizionale della pena	(Slide 8)
Gli effetti della riabilitazione	(Slide 9)
Attività soggette a verifica di specifici requisiti di onorabilità da parte dei Comuni	(Slide 10-11)
Modalità di verifica dei requisiti di onorabilità ed antimafia da parte dei Comuni	(Slide 12-13)

PARTE SECONDA - FOCUS SUI REQUISITI MORALI PER COMMERCIO E SOMMINISTRAZIONE

Fonte normativa	(Slide 15)
Sintesi casistiche reati ostativi per il Commercio e/o la Somministrazione	(Slide 16)
Casistiche di estinzione della pena e computo del termine di inibizione	(Slide 17)
Pena detentiva ostativa convertita in pena pecuniaria	(Slide 18)
Verifiche requisiti morali - flusso di screening	(Slide 19-20)
Divieto di acquisizione del certificato dei carichi pendenti	(Slide 21)
Soggetti da controllare	(Slide 22)
Risoluzioni MISE in tema di requisiti di onorabilità	(Slide 23)

PARTE TERZA - FOCUS SUI REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA DI COMPETENZA COMUNALE

Attività interessate, fonti normative, perimetro di valutazione vincolato e/o discrezionale	(Slide 25-31)
---	---------------

PARTE QUARTA - ESAME DI UN CASO CONCRETO

Ricadute con riguardo alle attività di vendita o di somministrazione di alimenti e bevande	(Slide 33)
Ricadute con riguardo ad attività assoggettate al Regio Decreto 773/1931	(Slide 34)

PARTE QUINTA - AZIONI DA INTRAPRENDERE IN CASO DI MANCANZA DEI REQUISITI MORALI

Conseguenze dell'accertamento circa la mancanza dei requisiti morali	(Slide 36)
Azioni da intraprendere - Schema di flusso	(Slide 37)

PARTE PRIMA

I REQUISITI DI ONORABILITA' IN GENERALE



FONTI: Codice Penale e Normativa di settore per l'attività specifica

- Presuppongono l'assenza di condanne inerenti peculiari situazioni di carattere penale, ovvero il venir meno degli effetti inibitori delle stesse, qualora riportate.
- Nelle attività assoggettate al rilascio di titoli di Pubblica Sicurezza, i requisiti morali si fondano anche sulla complessiva valutazione di affidabilità del soggetto interessato *(per i dettagli si rimanda alla Parte Terza del presente documento)*
- Sono quindi riferiti all'insussistenza di specifiche situazioni di impedimento, espressamente previste dalla normativa di settore che disciplina la distinta tipologia di attività imprenditoriale.
- L'assenza di tali cause ostative costituisce, di conseguenza, condizione imprescindibile per il legittimo esercizio dell'attività imprenditoriale oggetto di istruttoria da parte della PA competente.
- Ne è pienamente ammessa l'autocertificazione (art. 46 comma 1 lettera aa del Dpr n. 445/2000).

DIFFERENZA TRA REATO CONSUMATO E REATO TENTATO

- **REATO CONSUMATO:**

Reato portato a compimento, in quanto si è verificato l'evento voluto dal reo.

- **REATO TENTATO:**

Delitto che non è giunto a consumazione, a differenza del reato consumato, in quanto non si è verificato l'evento voluto dal reo.

La Giurisprudenza penale ritiene il reato tentato una figura dotata di propria autonomia e non una mera attenuante del reato consumato ([leggi l'approfondimento](#)).

Salvo non sia espressamente indicato dalla normativa di settore, la condanna per un reato **tentato**, pertanto, **non può essere considerata ostativa**, anche se la fattispecie (es. furto o rapina) è teoricamente prevista dalla normativa di settore, nel caso invece di un reato portato a compimento, come causa interdittiva rispetto alla possibilità di svolgere la specifica attività. Tale principio scaturisce dal divieto di interpretazione estensiva della norma penale, qualora più sfavorevole per il reo (art. 14 delle disposizioni sulla Legge in generale).



FONTE: Art. 67 del Codice Antimafia (D. lgs. 159/2011)

I requisiti antimafia, anch'essi autocertificabili, sono attestati dall'apposita **Comunicazione** rilasciata dalla **Prefettura**, su richiesta della PA competente per l'istruttoria procedimentale di merito.

- Presuppongono l'insussistenza di una misura di prevenzione a titolo definitivo (salvo eventuali provvedimenti cautelari adottati dal Tribunale nel corso del procedimento), adottata all'esito della procedura stabilita dagli articoli da 4 a 9 del Codice Antimafia (art. 67 del D.lgs. 159/2011).
- Presuppongono, inoltre, l'assenza di condanne a titolo definitivo, o se non definitive comunque confermate in sede di Appello, per i delitti di Truffa o Truffa aggravata ai danni dello Stato (art. 640 e 640/bis del Codice penale), nonché per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, del Codice di Procedura penale.
- Costituiscono condizione imprescindibile per il legittimo esercizio di qualsiasi attività imprenditoriale, ovvero per l'ottenimento di autorizzazioni di Polizia Amministrativa, o per l'esercizio di attività commerciali, salvo diversa ed espressa disposizione del Giudice.

LE MISURE DI SICUREZZA

NATURA	TIPOLOGIA	RIFERIMENTO AD ARTICOLI CODICE PENALE
Detentiva	Assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro	216-218
Detentiva	Ricovero in una casa di cura e di custodia	219-221
Detentiva	Ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario	222
Detentiva	Ricovero in un riformatorio giudiziario	223-227
Non detentiva	Libertà vigilata	228-232
Non detentiva	Divieto di soggiorno	233
Non detentiva	Divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche	234
Non detentiva	Espulsione dello straniero dallo Stato	235
Patrimoniale	Cauzione di buona condotta	237
Patrimoniale	Confisca	240



FONTE: Art. 166 del Codice Penale

“La condanna a pena condizionalmente sospesa non può costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione, né d'impedimento all'accesso a posti di lavoro pubblici o privati tranne i casi specificatamente previsti dalla legge, né per il diniego di concessioni, di licenze o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorativa.”

In base alla previsione del Codice di procedura penale, pertanto, l'eventuale applicazione del beneficio della **sospensione condizionale** della pena, a patto che non sia stato successivamente revocato, **rimuove automaticamente** la condizione ostativa all'esercizio dell'attività, **anche se il reato rientrerebbe in astratto tra le cause di impedimento**. Il beneficio, **riportato nel Certificato penale**, opera **a prescindere** dal suo espresso richiamo nella normativa settoriale di riferimento, in quanto avente portata generale.

DA SAPERE:

La sola sospensione dell'esecuzione della pena non è equiparabile al beneficio della sospensione condizionale, in quanto interviene successivamente alla Sentenza emessa dal Giudice. Quest'ultima misura, pertanto, non rimuove le eventuali cause ostative all'esercizio dell'attività. (Sentenza Tar Puglia, Sezione di Lecce, n. 839 del 04/05/2016, non appellata) **(link al provvedimento)**



FONTE: Art. 178 del Codice Penale

“La riabilitazione estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga altrimenti”.

Ne consegue che la concessione della riabilitazione rimuove eventuali condizioni inibitorie previste dalla normativa settoriale applicabile all'attività svolta, salvo che la stessa disponga **espressamente** in senso contrario .

Anche l'applicazione del beneficio della riabilitazione è indicata nel Certificato penale.

ATTIVITÀ SOGGETTE A VERIFICA DI SPECIFICI REQUISITI DI ONORABILITÀ DA PARTE DEI COMUNI

Parte 1 di 2 - Elenco indicativo e non esaustivo

TIPOLOGIA ATTIVITA'	RIFERIMENTO NORMATIVO
Commercio al dettaglio in sede fissa, in esercizi di vicinato, media o grande struttura di vendita	art. 71 D.lgs. 59/2010
Forme speciali di vendita al dettaglio (per corrispondenza, televisione, e-commerce, al domicilio del consumatore)	art. 71 D.lgs. 59/2010
Commercio al dettaglio su aree pubbliche, nella forma del posteggio isolato, del posteggio mercatale o dell'itinerante	art. 71 D.lgs. 59/2010
Somministrazione di alimenti e bevande	art. 71 D.lgs. 59/2010
Vendita diretta da parte di imprenditori agricoli	art. 4 c. 6 D. lgs. 228/2001
Attività agrituristica	art. 6 comma 1 Legge 96/2006
Agenzie di affari di competenza comunale (*)	art. 11 Regio Decreto 773/1931

() Restano di competenza della Questura le Agenzie per il recupero extragiudiziale di crediti, le Agenzie di pubblici incanti, le Agenzie di pubbliche relazioni e le Agenzie matrimoniali.*

ATTIVITÀ SOGGETTE A VERIFICA DI SPECIFICI REQUISITI DI ONORABILITÀ DA PARTE DEI COMUNI

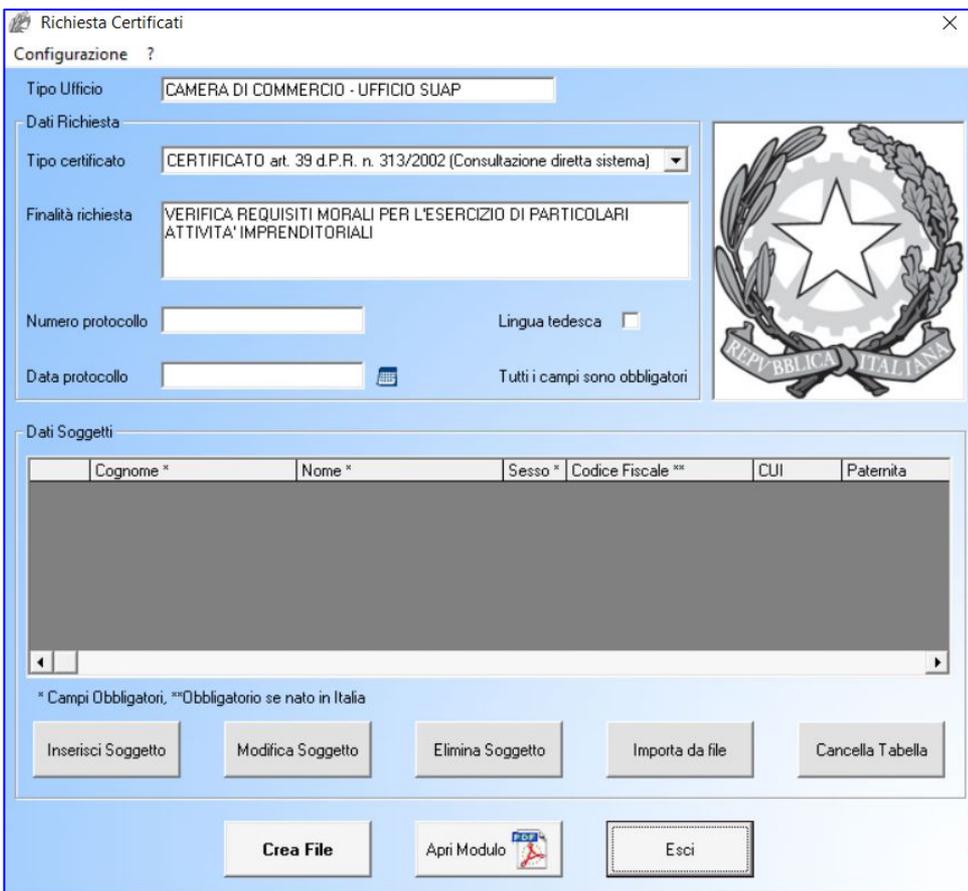
Parte 2 di 2 - Elenco indicativo e non esaustivo

TIPOLOGIA ATTIVITA'	RIFERIMENTO NORMATIVO
Attività Funebre (Agenzie funerarie - Case Funerarie - Sale del Commiato)	art. 32 comma 8 Regolamento regionale 6/2004
Altre Autorizzazioni, o atti di assenso equivalenti, previste dal Regio Decreto 773/1931, qualora di competenza del Comune (*). <i>(* a titolo esemplificativo si tratta delle Sale pubbliche da gioco (escluse sale scommesse, sale bingo e sale VLT, che restano di competenza della Questura), delle attività di pubblico spettacolo ed intrattenimento, dello Spettacolo viaggiante, istruttore di tiro etc.</i>	Rif. artt. 11, ovvero 11 e 43, o 11 e 92 del Regio Decreto 773/1931 PER IL FOCUS SI RIMANDA ALLA TERZA PARTE DI QUESTA PRESENTAZIONE
Distributori carburante ad uso pubblico per autotrazione	art. 93 Legge Regionale 6/2010
Servizi di trasporto pubblico non di linea, limitatamente al servizio taxi e nel solo caso in cui il Comune aderisca al relativo bacino aeroportuale lombardo	art. 8 Regolamento regionale n. 2/2014

MODALITÀ DI VERIFICA DEI REQUISITI DI ONORABILITÀ ED ANTIMAFIA DA PARTE DEI COMUNI

CERTIFICATO PENALE DEL CASELLARIO GIUDIZIARIO

occorre profilarsi al servizio MASSIVA - CERPA



Cognome *	Nome *	Sesso *	Codice Fiscale **	CUI	Paternità
[Empty table body]					

Cliccare sul sottostante logo del sito Internet del Ministero della Giustizia, per informazioni di dettaglio sulle modalità di accreditamento al servizio:



DA SAPERE:

Le richieste, dopo essere state create con l'applicativo MASSIVA-CERPA, devono essere inviate tramite Pec al Casellario Giudiziale della Procura della Repubblica competente per il territorio della PA interessata.

I Certificati penali saranno inviati dalla Procura sempre attraverso il circuito della Posta Elettronica Certificata.

MODALITÀ DI VERIFICA DEI REQUISITI DI ONORABILITÀ ED ANTIMAFIA DA PARTE DEI COMUNI

COMUNICAZIONE ANTIMAFIA

occorre profilarsi alla Banca Dati Nazionale Antimafia (B.D.N.A.)



Cliccare sul sottostante logo del sito Internet del Ministero dell'Interno, per informazioni di dettaglio:



DA SAPERE:

Le credenziali di accesso alla BDNA sono rilasciate dalle Prefetture competenti, in base al territorio in cui è ubicata la Pubblica Amministrazione che deve effettuare il controllo antimafia.

Con riguardo all'area territoriale della Camera di Commercio di Milano, Monza Brianza e Lodi si invitano i Comuni, in ragione della loro localizzazione, a consultare le apposite pagine informative sui siti delle Prefetture di riferimento:

Milano ([link](#)) - Monza Brianza ([link](#)) - Lodi ([link](#))



PARTE SECONDA

FOCUS SUI REQUISITI MORALI
PER COMMERCIO E SOMMINISTRAZIONE

L'articolo 71 del D.lgs. 26/03/2010 n. 59 prescrive che l'esercizio dell'attività commerciale, ovvero di quella avente ad oggetto la somministrazione di alimenti e bevande, è subordinato:

- A. Al possesso di specifici requisiti di onorabilità, parzialmente coincidenti in caso di vendita o di somministrazione;
- B. Al possesso di ulteriori requisiti morali per la sola attività di somministrazione;
- C. All'assenza di misure di prevenzione ai sensi della normativa antimafia, ovvero di misure di sicurezza

Gli ambiti di interesse per i Comuni sono quindi costituiti dalle seguenti tipologie:

- Commercio al dettaglio (vicinato, medie o grandi strutture di vendita)
- Forme speciali di vendita al dettaglio (E-commerce - Vendita per corrispondenza o al domicilio del consumatore - Spacci interni)
- Commercio al dettaglio su aree pubbliche (Fiere e Mercati, Posteggi isolati, itineranti)
- Somministrazione di alimenti e bevande nella ristorazione pubblica (esercizi accessibili ad un'utenza generica di avventori)
- Somministrazione di alimenti e bevande in ristorazione collettiva (mense aziendali, spacci, scuole, Enti ed Amministrazioni, ospedali, case di cura, parrocchie, oratori, comunità religiose, asili infantili, case di riposo, caserme, stabilimenti delle forze dell'ordine)
- Somministrazione svolta in occasione di Sagre o altre Eventi temporanei

Testo dell'art. 71 del d.lgs. 59/2010 (parti solo di interesse per i requisiti morali) - cliccare [qui](#)

SINTESI CASISTICHE REATI OSTATIVI PER IL COMMERCIO E/O LA SOMMINISTRAZIONE

RAGGRUPPAMENTO TIPOLOGICO	DATA RIMOZIONE EFFETTI INIBITORI IN VIA ORDINARIA (1)	DATA RIMOZIONE EFFETTI INIBITORI PER ALTRI CASI DI ESTINZIONE (1)	RIMOZIONE EFFETTI IN CASO DI CONDIZIONALE	RIMOZIONE EFFETTI IN CASO DI RIABILITAZIONE
Abitualità e professionalità nel reato (2)	Solo con riabilitazione espressa	Solo con riabilitazione espressa	Condizionale non concedibile	Immediati
Qualsiasi pena detentiva per reato consumato non colposo, purché sia previsto un minimo edittale superiore ai tre anni e sia stata applicata una pena superiore a tale minimo (3)	Dopo 5 anni, computati dal giorno in cui la pena è stata scontata	Decorsi 5 anni dalla data di passaggio in giudicato della Sentenza	Immediati	Immediati
Specifiche tipologie di delitti o contravvenzioni, comuni al Commercio ed alla Somministrazione (4)	Dopo 5 anni, computati dal giorno in cui la pena è stata scontata (7)	Decorsi 5 anni dalla data di passaggio in giudicato della Sentenza	Immediati	Immediati
Specifiche tipologie di delitti o contravvenzioni, riferite alla sola Somministrazione (5)	Dopo 5 anni, computati dal giorno in cui la pena è stata scontata (7)	Decorsi 5 anni dalla data di passaggio in giudicato della Sentenza	Immediati	Immediati
Misure di prevenzione Antimafia o di sicurezza (6)	Dopo 5 anni, computati dal giorno in cui la pena è stata scontata	Decorsi 5 anni dalla data di passaggio in giudicato della Sentenza	Condizionale non concedibile	Immediati

(1) Per individuare le casistiche in cui si applica o l'una o l'altra modalità di computo dei termini di inibizione, si veda la slide successiva

(2) Art. 71 del D.lgs. 59/2010 - comma 1 - lettera a)

(3) Art. 71 del D.lgs. 59/2010 - comma 1 - lettera b)

(4) Art. 71 del D.lgs. 59/2010 - comma 1 - lettere c), d), e) **-PER IL DETTAGLIO CONSULTA IL DOCUMENTO ALLEGATO (PAGG. 1-8) - LINK-**

(5) Art. 71 del D.lgs. 59/2010 - comma 2 **-PER IL DETTAGLIO CONSULTA IL DOCUMENTO ALLEGATO (PAGG. 9-12) - LINK-**

(6) Art. 71 del D.lgs. 59/2010 - comma 1 - lettera f)

(7) In caso di condanna ostativa che preveda una pena pecuniaria (contravvenzione) e non una detentiva, il termine quinquennale di inibizione è calcolato a decorrere dalla data in cui è avvenuto il pagamento della stessa (oblazione).

Le pene detentive o pecuniarie ostantive all'esercizio dell'attività commerciale, ovvero di quella relativa alla somministrazione di alimenti e bevande, si intendono scontate:

A. CON ESPIAZIONE ORDINARIA

Circostanze:

- 1) Non è stata ottenuta la riabilitazione
- 2) Non è stato riconosciuto, ovvero è stato revocato, il beneficio della sospensione condizionale della pena
- 3) La pena non si è estinta per effetto di uno degli istituti di cui al successivo caso B

Conseguenza: Il termine quinquennale di inibizione all'esercizio dell'attività di vendita o di somministrazione inizia a decorrere dalla data in cui è terminata l'esecuzione della pena detentiva, ovvero sia stata pagata la pena pecuniaria.

B. IN ALTRO MODO

Circostanze:

E' stato applicato uno dei seguenti istituti:

- 1) **Indulto o Grazia** (art. 174 Codice Penale)
- 2) **Amnistia impropria** (art. 151 Codice penale - cessa la sola esecuzione della condanna e delle pene accessorie)
- 3) **Non menzione della condanna penale nel certificato del Casellario Giudiziale** (art. 175 Codice Penale)
- 4) **Liberazione condizionale** (art. 176 Codice Penale)

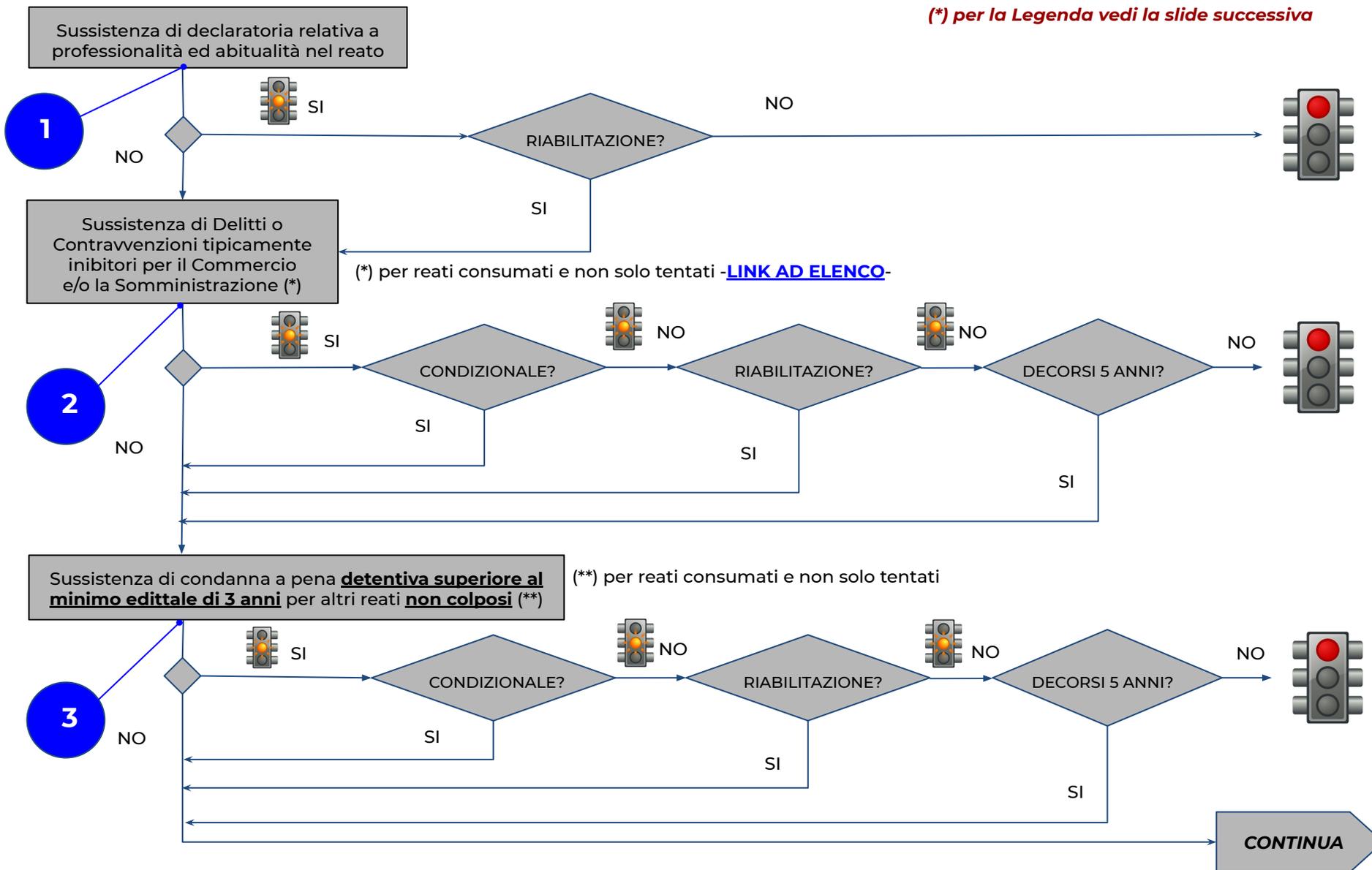
Conseguenza: Il termine quinquennale di inibizione all'esercizio dell'attività di vendita o di somministrazione deve essere computato a decorrere dalla data in cui la Sentenza è divenuta irrevocabile (elemento riportato nel Certificato penale) e non da quella, successiva sul piano cronologico, in cui sia terminata l'eventuale espiazione della pena detentiva, ovvero sia stata eventualmente obblata la pena pecuniaria.

DA SAPERE:

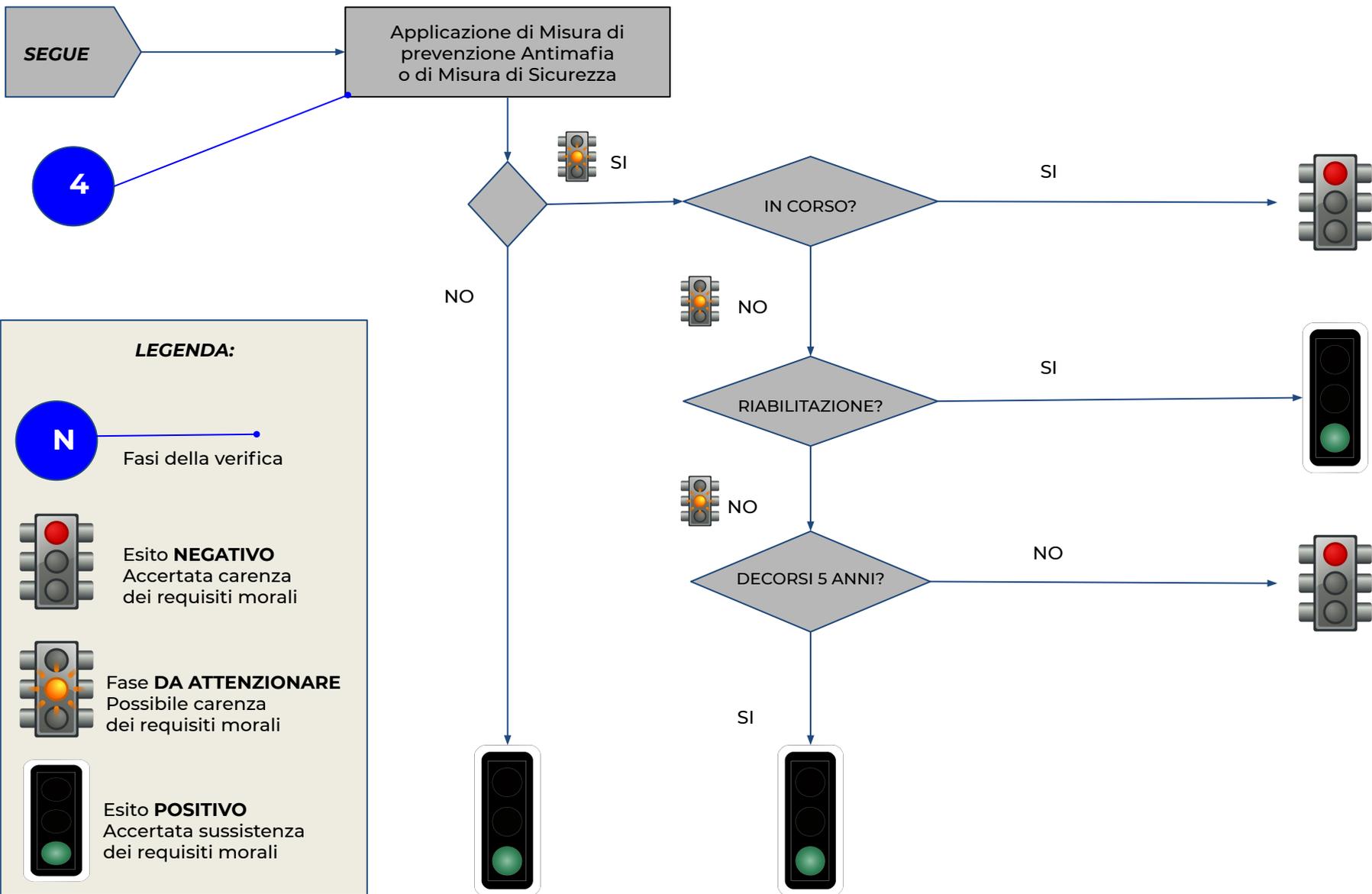
Con Risoluzione n. 26121 del 17/02/2014, il Ministero dello Sviluppo Economico ha precisato che non opera la condizione ostativa qualora la pena detentiva, sebbene prevista come inibitoria per l'esercizio dell'attività commerciale o di somministrazione, sia stata convertita in pena pecuniaria.

Scarica la Risoluzione ([link](#))

(*) per la Legenda vedi la slide successiva



VERIFICHE REQUISITI MORALI - FLUSSO DI SCREENING (PAGINA 2 DI 2)



LEGENDA:

- N** Fasi della verifica
- Esito **NEGATIVO**
Accertata carenza dei requisiti morali
- Fase **DA ATTENZIONARE**
Possibile carenza dei requisiti morali
- Esito **POSITIVO**
Accertata sussistenza dei requisiti morali

Definizione:

Il Certificato dei carichi pendenti è un documento, rilasciato dal Casellario Giudiziario, in cui sono riportati i procedimenti penali eventualmente a carico dell'interessato, conseguenti all'assunzione, da parte del medesimo della qualità di imputato.



FONTE: Art. 60 Codice di procedura Penale - DPR 313/2002

In sede di istruttoria per la verifica dei requisiti di onorabilità, in relazione ad attività commerciali o di somministrazione di alimenti e bevande, l'acquisizione del suddetto Certificato è suscettibile di porsi in contrasto con una serie di disposizioni:

- Il già citato articolo 71 del D.lgs. 59/2010 individua, tra le potenziali cause ostative all'esercizio delle attività in esame, solo una serie di situazioni penali derivanti da Sentenze passate in giudicato, quindi non più appellabili con gli ordinari mezzi di impugnazione. L'eventuale presenza di procedimenti penali in corso, per i quali non è stata ancora pronunciata Sentenza definitiva, non sarebbe pertanto idonea a legittimare eventuali provvedimenti inibitori da parte della PA competente, fondati sulla presunta carenza dei requisiti di onorabilità contemplati dalla normativa settoriale.
- A seguito delle modifiche apportate al Codice della Privacy, conseguenti al recepimento del Regolamento comunitario GDPR, la base giuridica che legittima l'acquisizione ed il trattamento di dati giudiziari deve essere costituita da una norma di legge, o di regolamento, riguardante la verifica o l'accertamento dei requisiti di onorabilità, nonché dei requisiti soggettivi e dei presupposti interdittivi, secondo fattispecie espressamente previste da Leggi o Regolamenti. L'acquisizione d'ufficio del Certificato dei carichi pendenti, ai fini della verifica dei requisiti morali per lo svolgimento delle attività in questione, si pone come potenziale violazione dei principi, trasfusi nel predetto Codice, esplicitati in tale Regolamento comunitario.



FONTE: Art. 6 c. 3 lettera b) Regolamento UE n. 2016/679 - Artt. 2 ter e 2 octies D. lgs. n. 196/2003

SOGGETTI DA CONTROLLARE (CASISTICHE PIU' RICORRENTI)

A) IN CASO DI IMPRESA INDIVIDUALE

- Il/La titolare
- *(Solo in caso di vendita al dettaglio di prodotti alimentari, o di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande):* l'eventuale preposto/a in possesso della prescritta qualifica professionale, ove soggetto diverso dal/la titolare.

B) IN CASO DI SOCIETA' O ALTRI ORGANISMI COLLETTIVI

- Il legale rappresentante, i soci e i componenti del Consiglio di Amministrazione (**ATTENZIONE:** per le società in accomandita semplice (s.a.s.) il controllo non deve essere effettuato sui soci accomandanti)
- Gli eventuali componenti del Collegio Sindacale
- *(Solo in caso di vendita al dettaglio di prodotti alimentari, o di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande):* l'eventuale preposto/a in possesso della prescritta qualifica professionale, ove soggetto diverso da quelli sopra indicati.

Per un elenco completo dei soggetti da sottoporre al controllo, si rimanda all'art. 85 del d.lgs. 159/2011 ([link](#)) (*)

() L'articolo 85 del Codice antimafia prevede che le verifiche debbano essere estese anche ai familiari maggiorenni conviventi dei soggetti interessati. La nota del Ministero dell'Interno n. **557/PAS/U/5670 del 05/04/2016**, riportata nella Risoluzione del Ministero dello Sviluppo Economico n. **122094 del 03/05/2016**, stabilisce tuttavia che il controllo dei requisiti antimafia non deve investire i familiari maggiorenni conviventi qualora l'attività sia assoggettata al regime della Scia, ovvero, in caso di procedimenti a carattere ordinario, a quello del silenzio-assenso. Tale evenienza ricorre nel caso delle attività commerciali o di somministrazione, che ricadono nella fattispecie della comunicazione antimafia di cui all'art. 67 del Codice e non in quella dell'Informativa di cui al successivo articolo 89. [Scarica la Risoluzione MiSe.](#)*

*In base alla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (**Sentenza n. 6057 del 25/07/2019**), tuttavia, è fatto salvo il potere del Prefetto di emettere l'informativa antimafia, in luogo della comunicazione richiesta dal Comune, qualora rilevi tentativi di infiltrazione mafiosa legati alla pericolosità sociale dei famigliari maggiorenni conviventi.*

The screenshot shows the top navigation bar of the Ministero dello Sviluppo Economico website. It features the 'Governo Italiano' logo on the left, the 'Ministero dello sviluppo economico' name and logo in the center, and social media icons (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, LinkedIn, Email) on the right. Below the header is a navigation menu with three options: 'PER IL CITTADINO', 'PER LE AZIENDE', and 'PER I MEDIA'. At the bottom of the header, there are links for 'Iscriviti alla newsletter MISE', 'Leggi PLUS!', and 'Chiudi'. The breadcrumb trail at the very bottom reads: 'MERCATO E CONSUMATORI / CONCORRENZA E COMMERCIO / COMMERCIO - RISPOSTE AI QUESITI'.

Sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico sono disponibili una serie di Pareri e Risoluzioni in tema di requisiti morali per l'esercizio delle attività commerciali e di somministrazione.

Per accedere alla sezione dedicata, cliccare su questo [link](#).



PARTE TERZA

FOCUS SUI REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA DI COMPETENZA COMUNALE

TITOLI DI POLIZIA DI COMPETENZA COMUNALE

Parte 1 di 2 - Elenco indicativo e non esaustivo

TIPOLOGIA ATTIVITA'	REGIME AMMINISTRATIVO	RIFERIMENTI NORMATIVI	
		per tipologia attività	per requisiti morali
Vendita ambulante di strumenti da punta e da taglio atti ad offendere	Autorizzazione	Art. 37 R.d. 773/1931 (1)	Art. 11 R.d. 773/1931
a) Locali ed allestimenti, anche temporanei, per spettacoli e trattenimenti pubblici b) Gare Ippiche c) Circoli e Scuole di ballo d) Gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade ordinarie di interesse esclusivamente comunale	-Autorizzazione -SCIA <i>(solo per eventi che si concludono entro le ore 24.00 del giorno di inizio e con capienza non superiore alle 200 persone)</i>	Art. 68 R.d. 773/1931 (2) (fatta salva l'eventuale necessità di rilascio della licenza di agibilità, ai sensi dell'articolo 80)	Art. 11 R.d. 773/1931
a) Avvio dell'attività di spettacolo viaggiante nel suo complesso b) Installazione temporanea di attrazioni dello spettacolo viaggiante, da parte di esercenti già autorizzati allo svolgimento di tale attività nel suo complesso	-Autorizzazione -SCIA <i>(solo per eventi che si concludono entro le ore 24.00 del giorno di inizio e con capienza non superiore alle 200 persone)</i>	Art. 69 R.d. 773/1931 (3) (fatta salva l'eventuale necessità di rilascio della licenza di agibilità, ai sensi del successivo articolo 80)	Art. 11 R.d. 773/1931
(a) Sale Giochi, Strutture ricettive (b) Installazione di dispositivi da gioco di cui all'art. 110 commi 6 o 7 del TULPS, in esercizi pubblici o circoli privati (c) Produzione, importazione, distribuzione e gestione di dispositivi da gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7 TULPS	-Autorizzazione -Scia per le Strutture Ricettive	Art. 86 R.d. 773/1931 (4)	-Artt. 11 e 92 del R.d. 773/1931, solo per le Sale Giochi e per le Strutture Ricettive (vd. lettera a) -Art. 11 R.d. 773/1931 per le altre attività (vd. lettere b e c)

TITOLI DI POLIZIA DI COMPETENZA COMUNALE

Parte 2 di 2 - Elenco indicativo e non esaustivo

TIPOLOGIA ATTIVITA'	REGIME AMMINISTRATIVO	RIFERIMENTI NORMATIVI	
		per tipologia attività	per requisiti morali
Agenzie pubbliche di affari di competenza comunale	Comunicazione	Art. 115 R.d. 773/1931 (5)	Art. 11 R.d. 773/1931
Istruttore o Direttore di tiro	Autorizzazione	Art. 31 Legge 110/1975 (6)	-Art. 9 Legge 110/1975 -Art. 11 e 43 R.d. 773/1931
Fochino	Autorizzazione	Art. 27 DPR 302/1956 (7)(8)	Art. 11 R.d. 773/1931

ANNOTAZIONI:

- **(1), (5), (6), (7):** funzioni trasferite ai Comuni ai sensi dell'art. 163 del D.lgs. 112/1998.

In tema di Agenzie pubbliche di affari, restano di competenza della Questura le Agenzie per il recupero extragiudiziale di crediti, le Agenzie di pubblici incanti, le Agenzie di pubbliche relazioni e le Agenzie matrimoniali.

- **(2), (3), (4):** funzioni trasferite ai Comuni ai sensi dell'art. 19 del DPR 616/1977 (ad eccezione delle gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade di esclusiva competenza comunale, oggetto di trasferimento funzionale operato, in una fase temporale successiva, ai sensi del già citato art. 163 del D.lgs. 112/1998)
- **(8):** il rilascio della licenza comunale è subordinato, in via preventiva, all'ottenimento da parte dell'interessato di specifico Nulla Osta della Questura, nonché al superamento di apposito esame di abilitazione presso la Prefettura (Art. 163 comma 2 lettera e) D.LGS. 112/1998 - Art. 8 del Decreto Legge n. 144/2005, come risultante dalla Legge di conversione n. 155/2005).

REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA VALUTAZIONE VINCOLATA O DISCREZIONALE DELLE EVENTUALI CONDANNE

In base alle disposizioni del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Regio Decreto 18/06/1931, n. 773, conosciuto anche con l'acronimo di TULPS), i requisiti morali per l'esercizio di attività soggette a titoli di polizia sono differenziati in base a tre principali criteri di raggruppamento:

1° CRITERIO - REQUISITI COMUNI A TUTTE LE TIPOLOGIE DI ATTIVITA'

L'esercizio dell'attività, a prescindere dalla specifica natura della stessa, è sottoposto, in ogni caso, alla valutazione dei criteri di onorabilità previsti dall'articolo 11 del TULPS.

2° CRITERIO - REQUISITI DI ONORABILITA' AGGIUNTIVI

L'esercizio di specifiche tipologie di attività, parimenti assoggettate a titoli di polizia, è subordinato:

- Ai requisiti morali di cui all'articolo 11 del TULPS
- Ad ulteriori requisiti di onorabilità, rinvenibili nell'articolo 43 o nell'articolo 92 del medesimo Testo Unico, in ragione della peculiare natura dell'attività.

3° CRITERIO - NATURA VINCOLATA O DISCREZIONALE DEL REQUISITO DI ONORABILITA'

In base alle previsioni del TULPS, in presenza di condanne passate in giudicato per le quali non sia intervenuta la riabilitazione, ovvero di altre situazioni afferenti alla valutazione morale del soggetto interessato, possono concretizzarsi due differenti scenari:

- **ESITO VINCOLATO DELLA VALUTAZIONE:** la condanna per determinate fattispecie di reato non seguite da riabilitazione, ovvero l'applicazione di misure di sicurezza o antimafia, costituiscono vincolo inderogabile per la valutazione negativa da parte dell'Autorità Amministrativa competente. In tale evenienza il titolo autorizzatorio dovrà essere sistematicamente denegato, ovvero, in caso di attività sottoposta al regime amministrativo della Scia o della Comunicazione, dovrà essere adottato il divieto di prosecuzione.
- **ESITO DISCREZIONALE DELLA VALUTAZIONE:** la condanna per determinate fattispecie di reato, ovvero altre situazioni potenzialmente incidenti sulla presunzione di buona condotta del soggetto interessato, non assumono carattere vincolante per l'Autorità Amministrativa competente, in ordine alla valutazione dei requisiti di onorabilità del soggetto interessato. Ne consegue che il Comune, qualora sia Autorità competente, potrà liberamente apprezzare, in presenza di quest'ultimo scenario, se sussistano o meno le condizioni per rilasciare il titolo autorizzatorio, ovvero per consentire la prosecuzione dell'attività, nel caso in cui la stessa sia subordinata, sempre ai sensi del TULPS, al regime della Scia o della Comunicazione.

REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA PERIMETRO PER LA VALUTAZIONE DELLA BUONA CONDOTTA

L'Autorità amministrativa preposta al rilascio dell'Autorizzazione di Pubblica Sicurezza, ovvero alla ricezione della Scia o della Comunicazione avente valore sostitutivo ai fini della stessa, è titolare di un ampio spettro di valutazione circa i requisiti di onorabilità del soggetto interessato.

Tale scrutinio, stante la rilevanza dell'interesse pubblico coinvolto, è funzionale ad accertare il grado di **affidabilità** complessiva della persona, quindi l'idoneità in senso lato, da parte di quest'ultima, rispetto alla legittimazione ad esercitare attività soggette alla normativa di Pubblica Sicurezza.

La componente di **valutazione discrezionale**, a differenza di quanto previsto per le attività di vendita o di somministrazione, può pertanto non essere circoscritta solo a condanne o fatti costituenti reato, ma può estendersi, a titolo meramente indicativo, a procedimenti penali in corso o a precedenti di polizia, anche con riguardo a congiunti o conviventi.

Ai fini della valutazione, inoltre, non rileva necessariamente un formale accertamento di pericolosità sociale, emesso dall'Autorità giudiziaria preposta.

Sulla Pubblica Amministrazione grava ovviamente un onere motivazionale circostanziato.

L'esame discrezionale, in ultima analisi, può quindi legittimamente travalicare le casistiche in cui il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza dispone in ogni caso, quale atto vincolato, il divieto all'avvio o alla prosecuzione dell'attività.

Si segnala, a titolo di pronuncia giurisprudenziale, la Sentenza del Tar di Reggio Calabria n. 440 del 29/05/2019, non appellata.

[Scarica la Sentenza.](#)

REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA VALUTAZIONE VINCOLATA O DISCREZIONALE DELLE EVENTUALI CONDANNE -RAGGRUPPAMENTO N°1-

TIPOLOGIA ATTIVITA'	RIFERIMENTI AL REGIO DECRETO N. 773/1931 PER REQUISITI MORALI	TIPOLOGIA CONDANNA/MISURA A TITOLO DEFINITIVO	
		DINIEGO VINCOLATO	DINIEGO DISCREZIONALE
<p>1) Vendita ambulante di strumenti da punta e da taglio atti ad offendere <i>(come definiti dagli articoli 45 e 80 del R.d. 635/1940 -link-)</i></p> <p>2) Locali ed allestimenti, anche temporanei, per spettacoli e trattenimenti pubblici</p> <p>3) Gare Ippiche</p> <p>4) Circoli e Scuole di ballo</p> <p>5) Gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade ordinarie di interesse esclusivamente comunale</p> <p>6) Avvio dell'attività di spettacolo viaggiante nel suo complesso, ovvero Installazione temporanea di attrazioni dello spettacolo viaggiante, da parte di esercenti già autorizzati allo svolgimento di tale attività nel suo complesso</p> <p>(7) Produzione, importazione, distribuzione e gestione di dispositivi da gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7 TULPS</p> <p>8) Agenzie pubbliche di affari di competenza comunale</p> <p>9) Fochino</p>	<p>ARTICOLO 11</p> <p>(scarica il testo)</p>	<p>a) Pena restrittiva della libertà personale superiore ai tre anni, senza successiva concessione della riabilitazione</p> <p>b) Sottoposizione ad ammonizione o misura di sicurezza personale</p> <p>c) Sottoposizione a misura antimafia</p> <p>d) Declaratoria di abitualità e professionalità nel reato</p>	<p>a) Condanne 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</p> <p>b) Scenari, quali precedenti di polizia o procedimenti penali in corso, che possono incidere sulla valutazione della sussistenza di una buona condotta</p>

REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA VALUTAZIONE VINCOLATA O DISCREZIONALE DELLE EVENTUALI CONDANNE -RAGGRUPPAMENTO N°2-

TIPOLOGIA ATTIVITA'	RIFERIMENTI AL REGIO DECRETO N. 773/1931 PER REQUISITI MORALI	TIPOLOGIA CONDANNA/MISURA A TITOLO DEFINITIVO	
		DINIEGO VINCOLATO	DINIEGO DISCREZIONALE
Istruttore o Direttore di tiro	<p style="text-align: center;">ARTICOLO 11</p> <p style="text-align: center;">ARTICOLO 43</p> <p style="text-align: center;">(scarica il testo)</p>	<p>a) Pena restrittiva della libertà personale superiore ai tre anni, senza successiva concessione della riabilitazione</p> <p>b) Sottoposizione ad ammonizione o misura di sicurezza personale</p> <p>c) Sottoposizione a misura antimafia</p> <p>d) Declaratoria di abitualità e professionalità nel reato</p> <p>e) Condanne 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</p> <p>f) Condanne o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico</p> <p>g) Condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi.</p>	<p>a) Condanne per delitti diversi da quelli che comportano il diniego vincolato della licenza</p> <p>b) Condanne per le fattispecie costituenti diniego vincolato, come riportate nella colonna a fianco, anche qualora sia stata concessa la riabilitazione</p> <p>c) Scenari, quali precedenti di polizia o procedimenti penali in corso, che possono incidere sulla valutazione della sussistenza di una buona condotta, o dell'idoneità a non abusare delle armi</p>

REQUISITI MORALI PER TITOLI DI POLIZIA VALUTAZIONE VINCOLATA O DISCREZIONALE DELLE EVENTUALI CONDANNE -RAGGRUPPAMENTO N°3-

TIPOLOGIA ATTIVITA'	RIFERIMENTI AL REGIO DECRETO N. 773/1931 PER REQUISITI MORALI	TIPOLOGIA CONDANNA/MISURA A TITOLO DEFINITIVO	
		DINIEGO VINCOLATO	DINIEGO DISCREZIONALE
<p>(1) Sale Pubbliche da gioco</p> <p>(2) Installazione di dispositivi da gioco di cui all'art. 110 commi 6 o 7 del TULPS, in esercizi pubblici o circoli privati</p>	<p>ARTICOLO 11</p> <p>ARTICOLO 92</p> <p>(scarica il testo)</p>	<p>a) Pena restrittiva della libertà personale superiore ai tre anni, senza successiva concessione della riabilitazione</p> <p>b) Sottoposizione ad ammonizione o misura di sicurezza personale</p> <p>c) Sottoposizione a misura antimafia</p> <p>d) Declaratoria di abitudine e professionalità nel reato</p> <p>e) Condanne per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, o contro la sanità pubblica o per giochi d'azzardo, o per delitti commessi in istato di ubriachezza o per contravvenzioni concernenti la prevenzione dell'alcolismo, o per infrazioni alla legge sul lotto, o per abuso di sostanze stupefacenti</p>	<p>a) Condanne 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</p> <p>b) Scenari, quali precedenti di polizia o procedimenti penali in corso, che possono incidere sulla valutazione della sussistenza di una buona condotta</p>



PARTE QUARTA

ESAME DI UN CASO CONCRETO

ESAME DI UN CASO CONCRETO

- VISUALIZZA IL CERTIFICATO PENALE ([LINK](#)) -

A - RICADUTE CON RIGUARDO ALLE ATTIVITA' DI VENDITA O DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

- La prima fattispecie (**rapina**) rientra **espressamente** nel novero delle casistiche potenzialmente ostative all'esercizio delle attività, in ragione della **natura** di tale reato **non colposo** e della circostanza secondo la quale è stata comminata una condanna ad una **pena detentiva**, indipendentemente dalla durata di quest'ultima.

Non si concretizza, tuttavia, l'inibizione allo svolgimento delle attività, stante l'avvenuta applicazione, **senza successiva revoca**, del beneficio della **sospensione condizionale**.

- La seconda fattispecie (**lesione personale**) rientra anch'essa tra quelle potenzialmente ostative, in base alla **tipologia** di reato **non colposo** in trattazione, a prescindere dall'entità della pena detentiva comminata.

E' infatti ricompresa tra i reati **contro la persona commessi con violenza** (**Circolare Ministero della Giustizia 027.002.003-7 del 15/06/2011 -[link](#)**).

Il successivo riconoscimento del beneficio della **sospensione dell'esecuzione della pena**, come visto nella precedente slide n. 8, **non concretizza**, di per sé solo, la rimozione **con effetto immediato** del divieto di svolgimento delle attività.

Tale condizione di favore, infatti, si applica unicamente in caso di sospensione condizionale della pena.

- **Ne consegue che il quinquennio in cui permane il divieto allo svolgimento dell'attività commerciale, ovvero di somministrazione di alimenti e bevande, deve essere computato a partire dalla data in cui è terminata l'espiazione della pena detentiva legata alla condanna per il reato di lesione personale.**

- **VISUALIZZA IL CERTIFICATO PENALE** ([LINK](#)) -

B - RICADUTE CON RIGUARDO AD ATTIVITA' ASSOGGETTATE AL REGIO DECRETO 773/1931

B.1 - Per attività di Direttore o Istruttore di Tiro:

- Entrambe le fattispecie (*rapina* e *lesione personale*) rientrano espressamente nel novero delle casistiche potenzialmente ostative al rilascio, da parte del Comune, dell'autorizzazione per l'esercizio di queste specifiche tipologie di attività, in ragione della **natura** di tali reati.
- **Non si concretizza** tuttavia l'inibizione allo svolgimento delle attività, con riguardo al solo reato di *rapina*, stante l'avvenuta applicazione, **senza successiva revoca**, del beneficio della **sospensione condizionale**.
- Per quanto concerne il reato di *lesione personale*, per converso, non risulta applicata la sospensione condizionale della pena, bensì la sola sospensione **dell'esecuzione** della pena, peraltro revocata con successivo provvedimento del Tribunale di Sorveglianza. Non è stata inoltre ottenuta la **riabilitazione**. **La casistica rilevata, in definitiva, concretizza il divieto vincolato di rilascio dell'autorizzazione per le attività di Direttore o Istruttore di Tiro.**

B.2 - Per le altre tipologie di attività assoggettate a titolo di Pubblica Sicurezza di competenza comunale:

- Entrambe le fattispecie (*rapina* e *lesione personale*) **non rientrano espressamente** tra i casi in cui il **diniego** deve costituire esito decisionale **vincolato** da parte del Comune, sia in ragione della **natura** dei **reati**, sia con riguardo all'**entità, inferiore ai tre anni**, della pena restrittiva della libertà personale comminata per **ciascuno** dei capi di imputazione (si tratta di condanne intervenute in momenti successivi, quindi non opera la continuazione).
- Per la fattispecie della *rapina*, inoltre, è operante il beneficio della **sospensione condizionale della pena**, di per sé idoneo a rimuovere, **con effetto immediato**, eventuali circostanze interdittive al rilascio dell'autorizzazione.
- Per quanto concerne la fattispecie della *lesione personale*, per converso, non risulta applicata la sospensione condizionale della pena, bensì la sola sospensione **dell'esecuzione** della pena, peraltro revocata con successivo provvedimento del Tribunale di Sorveglianza. Non è stata inoltre ottenuta la **riabilitazione**. **La casistica rilevata, in definitiva, legittima il Comune ad una valutazione discrezionale circa la legittimazione a svolgere le attività.**



PARTE QUINTA

AZIONI DA INTRAPRENDERE IN CASO DI MANCANZA DEI REQUISITI MORALI

- CONSEGUENZE -

- **SUL PIANO AMMINISTRATIVO**

Adozione del **divieto di prosecuzione dell'attività** (per procedimenti automatizzati di Scia o di Comunicazione) o del **diniego al rilascio dell'autorizzazione** (per procedimenti ordinari), da parte dell'Ufficio comunale competente in materia.

- **SUL PIANO PENALE**

Comunicazione all'**Autorità giudiziaria** per l'ipotesi di reato di cui all'articolo **483** del Codice penale (**falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico**), scaturente dal difetto di veridicità nella dichiarazione sostitutiva di certificazione, riguardante il possesso dei requisiti di onorabilità, resa dall'interessato/a nella Scia, Comunicazione o Istanza.

L'informativa all'Autorità Giudiziaria deve essere effettuata:

- Direttamente dall'Ufficio comunale che adotta il provvedimento interdittivo all'avvio o alla prosecuzione dell'attività, qualora vanti anche funzioni di Polizia Giudiziaria, mediante il Portale Telematico delle Notizie di Reato del Ministero della Giustizia.

(Artt. 55 e 347 del Codice di Procedura Penale).

ovvero

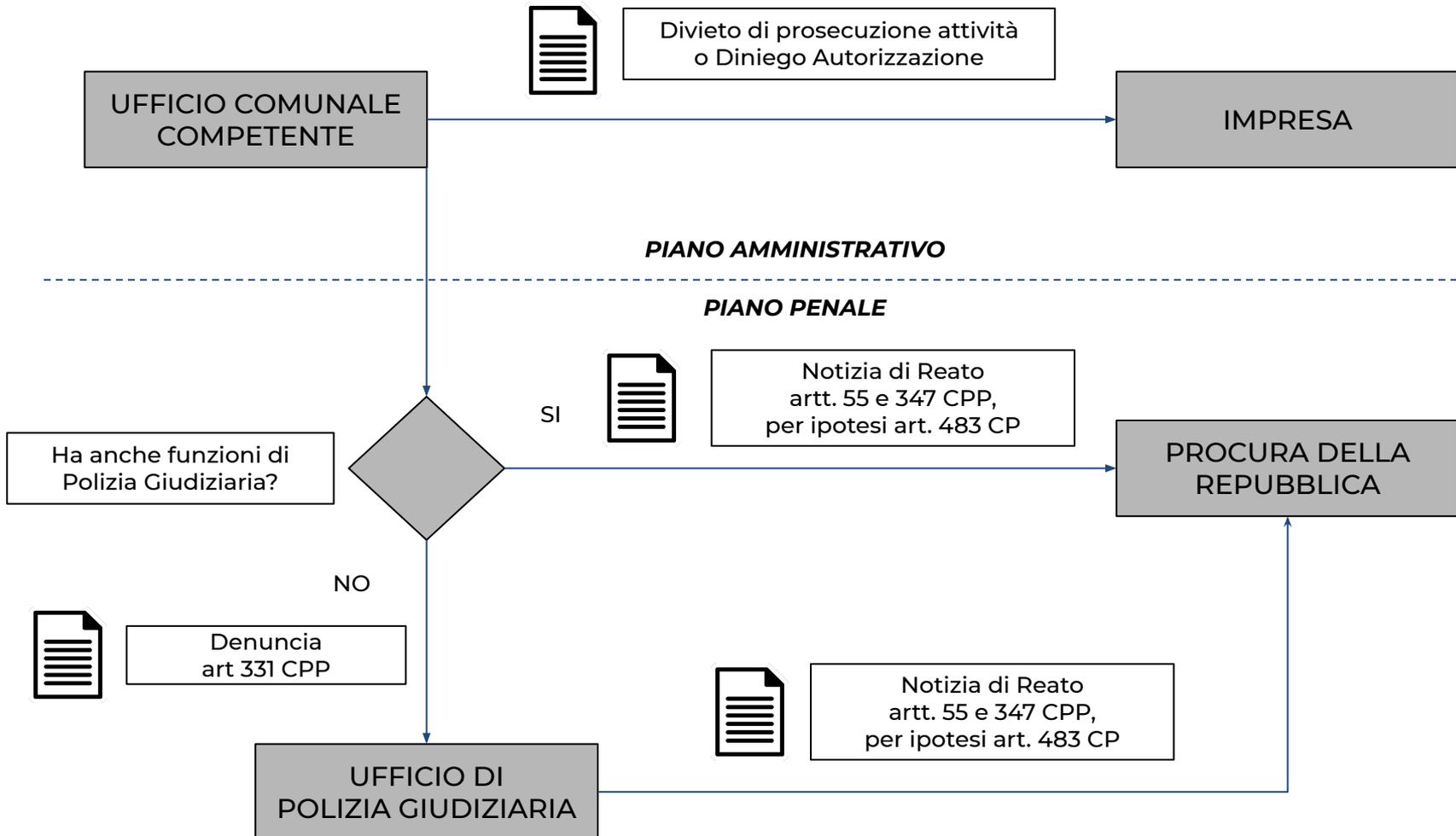
-Da diverso Ufficio con funzioni di Polizia Giudiziaria (tipicamente la Polizia Locale del Comune interessato), al quale l'Ufficio comunale che ha riscontrato la carenza dei requisiti morali, qualora non rivestito di autonome funzioni di Polizia Giudiziaria, è tenuto ad inviare apposita Denuncia.

(Art. 331 del Codice di Procedura Penale).

Per un esempio di template di Denuncia ex art. 331 CPP, cliccare sul seguente [link](#).

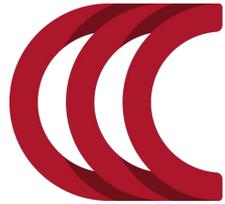
AZIONI DA INTRAPRENDERE IN CASO DI MANCANZA DEI REQUISITI MORALI

- SCHEMA DI FLUSSO -



CPP = Codice Procedura Penale
CP = Codice Penale

Grazie per la Vostra attenzione



CAMERA DI
COMMERCIO
MILANO
MONZABRIANZA
LODI

Ufficio Sviluppo Funzioni Sportello Unico Attività Produttive

Via Meravigli 9/b - 20123 Milano

Gelfusa Gianfranco tel. 02/85154904

Marino Lucia - tel. 02/85154636

Passaretti Dario – tel. 02/85154635

suap.cciaa@mi.camcom.it

www.suapassociatocamerale.it

www.impresainungiorno.gov.it

www.milomb.camcom.it