





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

## 1. Premessa.

Nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – Edizione Straordinaria n. 70 del 18 marzo u.s., è stato pubblicato il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, varato del Governo, da un lato, per potenziare il Servizio sanitario nazionale, le cui strutture sono fortemente impegnate per il contenimento dell'epidemia da "COVID-19", dall'altro per garantire, in questa congiuntura, un adeguato sostegno a famiglie, lavoratori e imprese (cd. decreto-legge "cura Italia").

Come è stato illustrato nella direttiva del Gabinetto indicata a seguito sub a), si tratta di un "pacchetto" particolarmente ampio di misure, alcune delle quali riguardano, in maniera trasversale, l'intero spettro dell'azione della pubblica amministrazione e dell'economia.

Si iscrive in quest'ultimo filone anche l'art. 103 del D.L. n. 18/2020, il quale sancisce:

- a) la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi che risultano pendenti, alla data del 23 febbraio scorso – giorno in cui è stata adottata la dichiarazione del presente stato di emergenza - o successivamente ad essa;
- b) la proroga al 15 giugno p.v. del periodo di validità dei provvedimenti amministrativi ad effetti ampliativi, giunti a scadenza o destinati a scadere nel periodo compreso tra il 31 gennaio u.s. e il 15 aprile p.v..

La disposizione - la cui portata generale è stata puntualmente illustrata nella menzionata direttiva del Gabinetto - è destinata a dispiegare i suoi effetti anche con riguardo al "comparto" delle autorizzazioni di polizia.

Al fine, pertanto, di agevolare le SS.LL. e le diverse categorie di operatori economici e soggetti privati interessati, si ritiene opportuno formulare, con il presente atto di indirizzo, i seguenti orientamenti interpretativi, nell'ottica di assicurare la compiuta e uniforme applicazione del ricordato art. 103 anche al settore in argomento.

## 2. Sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi riguardanti le attività economiche ed umane sottoposte al regime di polizia.

Occorre preliminarmente ricordare che l'art. 9, comma 1, del D.L. 2 marzo 2020, n. 9 aveva già sospeso fino al 2 aprile p.v. i termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi riguardanti il rilascio delle licenze di polizia rilasciate da questo Ministero e dalle Autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza nei settori di specifica competenza.

La disposizione, inoltre, aveva anche previsto una moratoria della decorrenza dei termini procedurali riguardanti i titoli di soggiorno, nonché di quelli stabiliti per la presentazione delle istanze di rinnovo di tali termini.

Su tale norma si era già provveduto a richiamare l'attenzione delle SS.LL., per i profili afferenti le attività di polizia amministrativa di sicurezza, con la circolare indicata a seguito b), nella quale peraltro sono stati anche segnalati i settori economici direttamente interessati dalla moratoria.

L'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 viene a ridisciplinare l'intera materia delle misure sospensive, sulla base di principi diversi e di più ampia portata, in quanto si rivolge indistintamente all'intero complesso della pubblica amministrazione e riguarda tutte le diversificate tipologie dei termini connessi allo svolgimento dei procedimenti amministrativi, ivi compresi quelli afferenti all'esecuzione dei provvedimenti finali.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

La norma, pertanto, reca una nuova regolamentazione della materia che, quindi, viene a superare e sostituire la disciplina del ricordato art. 9, comma 1, del D.L. n. 9/2020, sancendone, in tal modo, l'abrogazione tacita.

Su questa base, si deve ritenere che il ripetuto art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 dispieghi i suoi effetti con riguardo a tutti i procedimenti regolati dalla legislazione di pubblica sicurezza, siano essi di pertinenza delle Autorità centrali, provinciali e locali di p.s., ovvero trasferiti alla competenza dei Comuni e di altre Autonomie territoriali in base agli interventi legislativi di decentramento di funzioni succedutisi nel tempo, che trovano la propria principale fonte di riferimento nell'art. 19 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e negli articoli dal 161 al 163 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

La disposizione, inoltre, trova applicazione anche ai termini procedurali previsti per il rilascio o il rinnovo dei titoli di soggiorno; per tale aspetto si fa rinvio alle eventuali indicazioni di maggior dettaglio che potranno essere diramate dalla più competente Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere.

Scendendo più in dettaglio, va innanzitutto sottolineato come la "nuova moratoria" riguardi, innanzitutto, l'intero spettro dei procedimenti amministrativi destinati a concludersi con l'adozione di un provvedimento in forma espressa.

Ciò implica che, nel sistema governato dalla legislazione di pubblica sicurezza, la sospensione si applica innanzitutto alle fattispecie concernenti il rilascio delle autorizzazioni di polizia, espressione da intendersi nella formula ampia stabilita dall'art. 14 TULPS.

Ricadono, peraltro, nel novero delle "autorizzazioni di polizia" anche le autorizzazioni e abilitazioni, pure di natura tecnica, concesse sulla base di norme *extravagantes* rispetto al T.U. delle Leggi di P.S. , ma che si pongono come complementari ad esso, in quanto poste a presidio del medesimo interesse giuridico alla tutela della sicurezza pubblica.

Ci si riferisce, ad esempio, ai procedimenti autorizzatori in materia di armi, munizioni ed esplosivi, alle abilitazioni per l'espletamento dei servizi di sicurezza complementare e sussidiaria da parte delle imprese della sicurezza privata, nonché alle iscrizioni nei registri prefettizi per il personale addetto ai servizi di controllo nei locali di pubblico spettacolo o trattenimento.

La moratoria, inoltre, riguarda anche fattispecie procedurali riguardanti l'emissione di atti di natura diversa da quelli autorizzatori.

Nell'economia della legislazione di pubblica sicurezza, ciò significa che restano sospesi i termini riguardanti:

- a) altri provvedimenti di natura ampliativa, quali quelli riguardanti il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali nei settori di competenza di questo Dipartimento, individuati dall'art. 5, comma 1, lett. *l-quinquies*) del D. Lgs. 9 novembre 2007, n. 206;
- b) i procedimenti di natura sanzionatoria, quali quelli finalizzati all'adozione delle misure previste dall'art. 10 TULPS in caso di abuso del titolo di polizia, all'applicazione delle pene stabilite dagli articoli dal *17-bis* al *17-sexies* TULPS per le violazioni di una serie disposizioni del medesimo testo Unico, nonché all'incameramento della cauzione versata dagli istituti di investigazione e vigilanza disposta ai sensi dell'art. 137 TULPS;
- c) i procedimenti di secondo grado, quali quelli relativi ai ricorsi gerarchici presentati ai sensi dell'art. 6 TULPS contro i provvedimenti adottati dall'Autorità di p.s., nonché i ricorsi



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

straordinari al Capo dello Stato avverso i provvedimenti emessi dalle medesime Autorità e da questo Dipartimento.

La moratoria stabilita dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 si applica, inoltre, ai termini stabiliti per la formazione della volontà della pubblica amministrazione attraverso il cd. "silenzio significativo" (si veda in tal senso il terzo periodo della disposizione).

Per effetto di tale disposizione, sono dunque sospesi, nel sistema governato dalla legislazione di pubblica sicurezza, le fattispecie sottoposte ai regimi amministrativi:

- a) della SCIA di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (si pensi, ad esempio, alle attività delle strutture ricettive e di somministrazione di alimenti e bevande negli esercizi balneari che sono ricondotti al regime della SCIA ai sensi delle voci n. 75 e n. 76 della Tabella A acclusa al D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222);
- b) del silenzio-assenso (si pensi, ad esempio, al procedimento riguardante la prestazioni di servizi in materia di armamento, effettuate all'estero, di cui all'art. 15 del D.M. 7 gennaio 2013, n. 19);
- c) del silenzio-rigetto. Si pensi, ad esempio, agli effetti derivanti dal silenzio serbato dall'Amministrazione sulle istanze di accesso (art. 25 della legge n. 241/1990) e sui ricorsi gerarchici al Prefetto o al Ministro (art. 6 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199).

Come si è detto, la moratoria stabilita dal ripetuto art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 si applica ad una gamma di termini amministrativi che ricomprende sostanzialmente tutte le possibili tipologie.

Conseguentemente, in relazione alle fattispecie procedimentali toccate dalla novella, la sospensione viene a riguardare non solo i termini stabiliti per la conclusione dei procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990 (termini finali), ma anche una serie di scansioni temporali di altra natura.

Ci si riferisce ai termini di natura endoprocedimentale che, nel sistema della legislazione di pubblica sicurezza, abbracciano una vasta congerie di fattispecie. Si pensi, in via meramente esemplificativa, ai tempi entro i quali, a mente dell'art. 17 della legge n. 241/1990, devono essere resi i pareri e le valutazioni tecniche di collegi quali le Commissioni provinciali e comunali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, la Commissione Consultiva Centrale per le Materie Esplosive (C.C.C.S.E.), le Commissioni Tecniche Territoriali di cui all'art. 49 TULPS.

Ricadono in questo contesto anche i termini assegnati all'interessato per la presentazione di eventuali osservazioni in merito ai preavvisi di rigetto adottati ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990.

Sono, inoltre, sospesi anche i termini esecutivi, cioè i tempi concessi per l'esecuzione di provvedimenti finali, quali quelli che vengono accordati per l'attuazione di prescrizioni imposte ai sensi dell'art. 9 TULPS o quello, stabilito dall'art. 39, secondo comma, TULPS, per la cessione a terzi delle armi, munizioni o materie esplosive ritirate in conseguenza di divieti di detenzioni adottati dal Prefetto.

Quanto agli effetti della moratoria stabilita dall'art. 103, comma 1, si precisa che essa determina il congelamento dei termini fino al 15 aprile p.v..

Conseguentemente, i tempi dell'azione amministrativa dovranno essere rideterminati in relazione a ciascun procedimento, sulla base dei seguenti criteri:



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- a) se il procedimento è iniziato prima del 23 febbraio u.s., occorrerà conteggiare i giorni trascorsi dalla data di inizio del procedimento fino allo stesso 23 febbraio u.s.. La parte non consumata del termine riprenderà a decorrere dal 15 aprile p.v.;
- b) se il procedimento è stato avviato in un periodo compreso dal 23 febbraio al 15 aprile, il termine comincerà a decorrere dallo stesso 15 aprile.

### 3. *Indicazioni applicative da osservarsi nel periodo della sospensione.*

In questo contesto, va richiamata l'attenzione sul secondo periodo dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020.

La norma prevede che, anche in questo periodo di sospensione, le pubbliche Amministrazioni adottino le misure volte a garantire comunque una ragionevole durata e una celere conclusione dei procedimenti amministrativi, segnalando, inoltre, la necessità di accordare una priorità nella trattazione di quelli che sono da considerarsi urgenti, anche sulla base delle motivate istanze degli interessati.

Si tratta di indicazioni lungo le quali questo Dipartimento si è mosso già con il menzionato atto di indirizzo del 3 marzo scorso, più specificamente individuato a seguito sub b).

Si conferma, pertanto, la necessità che, anche durante il periodo della moratoria, le Articolazioni delle Prefetture competenti per il settore della polizia amministrativa e le Divisioni P.A.S./P.A.S.I. continuino, nei limiti del possibile, ad assicurare l'istruttoria delle pratiche introitate e, una volta conclusasi, l'adozione dei provvedimenti finali.

Ciò al fine di garantire che la sospensione non pregiudichi oltremodo le aspettative dei privati e le esigenze connesse all'attività delle imprese.

In questo senso, le SS.LL. vorranno impartire ai dipendenti Uffici le opportune indicazioni, anche di natura organizzativa, volte ad individuare, sulla base pure delle circostanze addotte dagli interessati nelle istanze presentate, le situazioni di oggettiva urgenza alle quali accordare una priorità nella trattazione.

A titolo meramente esemplificativo si segnala che tali esigenze di urgenza potranno essere individuate nelle domande di rilascio di licenze di polizia motivate sulla base di oggettive esigenze di salvaguardia dei diritti fondamentali della persona, dell'esercizio del diritto al lavoro ex art. 35 Cost., e della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost..

Si annota che, ad ogni buon conto, non rivestono, di norma, carattere di urgenza le istanze di rinnovo di titoli di polizia, atteso che – come si dirà nel successivo paragrafo 4 – la durata delle autorizzazioni in discorso è stata prorogata al 15 giugno p.v., dall'art. 103, comma 2, dello stesso D.L. n.18/2020.

Si aggiunge che, in ogni caso, le attività inerenti alla trattazione delle pratiche afferenti al settore della polizia amministrativa dovrà avvenire nel rispetto delle cautele e delle limitazioni, poste a salvaguardia del personale delle Prefetture e delle Questure e dell'utenza, raccomandate con le circolari indicate a seguito sub c) e sub d), che continuano ad essere in vigore.

### 4. *Proroga della durata delle autorizzazioni di polizia.*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Come si è anticipato, l'art. 103 del D.L. 18/2020 realizza, al comma 2, un'ulteriore manovra volta a prorogare fino al 15 giugno p.v. la validità dei provvedimenti ad effetti ampliativi rilasciati dalle pubbliche amministrazioni.

Atteso il tenore generale che la caratterizza, la disposizione trova applicazione – oltretutto ai titoli di soggiorno secondo le indicazioni che potranno essere emanate dalla competente Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - anche al campo dei provvedimenti regolati dalla legislazione di pubblica sicurezza, a cominciare, naturalmente, dalle licenze di polizia individuate nel senso ampio stabilito dall'art. 14 TULPS del quale si è già detto *supra*.

Sul punto, in considerazione anche delle richieste di chiarimenti pervenute in questi giorni da parte di associazioni datoriali e organizzazioni sindacali, si precisa che la proroga riguarda anche le autorizzazioni per l'esercizio dei servizi di investigazione e di vigilanza privata di cui all'art. 134 e 134-*bis* TULPS e delle connesse norme regolamentari, nonché i decreti di approvazione della nomina a guardia giurata e delle diverse tipologie dei permessi di porto di armi.

Sempre nell'intento di agevolare l'applicazione dell'art. 103, comma 2, del D.L. n. 18/2020 nello specifico settore delle attività sottoposte al regime di polizia, preme ricordare come il suo ambito di applicazione riguardi anche:

- a) le "abilitazioni", categoria nella quale ricadono le cd. "abilitazioni tecniche", quali quelle all'esercizio del mestiere di fochino di cui all'art. 101 del R.D. 6 maggio 1940, n. 635, le abilitazioni rilasciate, previo superamento dell'esame innanzi alle competenti Commissioni, per lo svolgimento dei servizi di sicurezza complementare e sussidiaria in ambito aeroportuale, portuale ferroviario, nelle altre grandi infrastrutture del trasporto pubblico, nonché per lo svolgimento dei servizi antipirateria a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana;
- b) i "certificati" e gli altri "attestati", categoria che comprende anche i certificati prodotti all'amministrazione per il rilascio delle licenze di polizia;
- c) "permessi", categoria nella quale devono intendersi essere ricompresi, *ex aliis*, anche le licenze di porto d'arma, oltretutto per difesa personale, anche per uso caccia e per uso sportivo.

Non rientrano, invece, nell'alveo di applicazione dell'art. 103, comma 2, del D.L. n. 18/2020 i provvedimenti di natura sanzionatoria, quali quelli che determinano la sospensione delle autorizzazioni di polizia a mente dell'art. 10 o dell'art. 100 TULPS.

Tali misure, pertanto, produrranno i propri effetti, ancorché il periodo di loro efficacia coincida con quello nel quale vige il divieto di esercizio dell'attività imposto dal D.P.C.M. 11 marzo 2020 ovvero da altri provvedimenti adottati sulla base degli artt. 1 e 3 del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13.

Delineato in tal modo l'ambito di applicazione dell'art. 103, comma 2, del D.L. n.18/2020, occorre ancora osservare che esso si riferisce ai provvedimenti che giungono a scadenza nell'intervallo temporale compreso tra il 31 gennaio u.s. e il 15 aprile p.v..

In tal modo viene retroattivamente prorogata anche la validità di atti amministrativi già scaduti e per i quali è ancora in corso l'iter di rinnovo in conseguenza anche della situazione venutasi a creare a causa della situazione di emergenza derivante dalla diffusione del "COVID-19".

## 5. Indicazioni applicative.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Ciò premesso, si pregano le SS.LL. di voler impartire le opportune indicazioni ai dipendenti uffici al fine di garantire la completa attuazione degli indirizzi sopra riportati, assicurando anche un'equilibrata gestione dell'attività amministrativa in un'ottica che tenga conto anche delle esigenze cui occorrerà fare fronte una volta cessato l'attuale stato di emergenza.

Occorre, inoltre, considerare che le indicazioni qui formulate sono suscettibili di trovare applicazione anche a "segmenti" dell'attività amministrativa trasferiti alla competenza del sistema delle Autonomie.

Alla luce di ciò, appare opportuno intraprendere iniziative volte a realizzare la massima condivisione delle elaborazioni interpretative sviluppate, garantendone una loro visione armonica ed unitaria.

In questo senso, si pregano, innanzitutto, i Sig.ri Prefetti dei Capoluoghi di Regione, nell'esercizio delle prerogative attribuite dall'articolo 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, di partecipare, nelle forme ritenute più consone, i contenuti del presente atto di indirizzo alle rispettive Amministrazioni Regionali, onde assicurare un'adeguata informazione per gli aspetti di eventuale interesse.

I Sig.ri Prefetti sono altresì pregati di voler partecipare, ai sensi dell'art. 19, terzo comma, del D.P.R. n. 616/1977, i contenuti del presente atto di indirizzo ai Sindaci dei Comuni delle rispettive Province, onde consentire loro le opportune misure, nell'ambito della sfera di autonomia costituzionalmente garantita.

I Sig.ri Prefetti vorranno, infine, estendere gli indirizzi qui formulati anche alle locali Camere di Commercio, Industria e Artigianato, affinché ne rendano edotte le diverse associazioni rappresentative delle categorie economiche che operano nei diversi ambiti regolati dalla legislazione di pubblica sicurezza.

Si confida nella consueta fattiva collaborazione per la efficace attuazione delle indicazioni fornite, significando che, come di consueto, l'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni contributo ritenuto utile.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta