QUESTURE E COMUNI SULL'APPLICAZIONE DEI DISTANZIOMETRI

di Geronimo Cardia
Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista,
Revisore Contabile, Presidente Acadi-Confcommercio

Una sentenza del Consiglio di Stato censura la chiusura di una sala imposta da un Comune individuando nelle Questure le amministrazioni di riferimento elette dal 2018 per l'analisi dei distanziometri nella gestione delle licenze ex articolo 88 Tulps. A maggior ragione sembra potersi dire che a loro volta le Questure, sentite le amministrazioni locali di riferimento, sono tenute a operare valutazioni specifiche su quanto appreso per le determinazioni ritenute di competenza.

Con sentenza dello scorso novembre, il Consiglio di Stato ha annullato un provvedimento di chiusura di una sala che è stato emesso da un Comune e non dalla Questura di riferimento per la presenza nelle vicinanze di un luogo sensibile previsto dal distanziometro della Regione Toscana.

Se la Questura ha rilasciato la licenza ex art. 88 il Comune non può determinare autonomamente la chiusura della sala.

Nel teso della sentenza si legge che *"rientra nella competenza delle Questure verificare le distanze minime dai luoghi sensibili ai fini del rilascio di licenze di polizia per l'esercizio di punti di raccolta del gioco. In particolare, con sentenza Cons. St., sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604 è stato chiarito che ai fini del rilascio della licenza le Questure devono verificare, oltre ai requisiti richiesti dalla legislazione di pubblica sicurezza, anche il rispetto delle normative, regionali o comunali, in materia di distanze minime di tali attività commerciali da luoghi considerati 'sensibili', cioè da tutti quei luoghi (primariamente gli istituti scolastici) nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili (primariamente i giovani) rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo ed all'illusione di poter conseguire attraverso di esso facili guadagni".*

Ed ancora viene precisato che *"le disposizioni del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, nell'ambito della semplificazione dei procedimenti amministrativi, proprio con riferimento alle autorizzazioni previste dall'art. 88 del TUPLS, espressamente prevedono il solo rilascio da parte del Questore, senza obblighi ulteriori per la parte istante di munirsi di ulteriori atti di assenso (fatta eccezione per il rispetto delle condizioni antincendio); ciò vale a ribadire che il Questore è tenuto, per il rilascio dell'autorizzazione, a verificare la sussistenza non soltanto dei requisiti stabiliti dalla legislazione di polizia, ma anche di quelli previsti dalle ulteriori fonti normative e ordinamentali, tra le quali assume una specifica valenza proprio la legislazione regionale in materia di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili".*

Da tale impianto il Consiglio di Stato deduce che *"il Comune è privo di un autonomo potere di intervento in quanto la competenza primaria a provvedere è stata concentrata, per esigenze di semplificazione amministrativa, in capo alla Questura che pondera, conseguentemente, entrambi gli interessi pubblici primari rilevanti nel caso di specie: quello alla tutela della salute, previa istruttoria demandata al Comune che rende un parere, e quello alla prevenzione dei reati e comunque alla tutela dell'ordine pubblico".*

In proposito viene chiarito che *"Il potere di vigilanza riconosciuto al Comune dalla legge regionale (...) e lo stesso potere di disporre la chiusura dei locali e di irrogare la sanzione pecuniaria, in caso di violazione delle distanze dai luoghi sensibili, deve necessariamente essere raccordato con la competenza primaria riconosciuta in materia al Questore dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 a fini di semplificazione amministrativa, mediante concentrazione di procedimenti e competenze astrattamente distinte ma necessariamente coordinate in un unico centro di imputazione e di decisione. Conseguentemente, in caso di vizi del parere comunale o di circostanze sopravvenute, il Comune non può assumere determinazioni in via autonoma ma deve necessariamente interpellare l'organo munito della competenza primaria a provvedere, rappresentato dalla Questura, sollecitando l'avvio di un procedimento di autotutela."*

L'origine del ruolo delle Questure nelle valutazioni dei distanziometri

Il fatto che le *"Questure debbano verificare, oltre ai requisiti in materia di sicurezza anche il rispetto delle normative, regionali o comunali, in materia di distanze minime di tali attività commerciali da luoghi considerati sensibili"* è un'indicazione di cui si trova traccia peraltro nella circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS/U/00381/12001 (1) del 19/3/2018 in materia di "*Licenza ex art. 88 del TULPS per l'esercizio di attività di raccolta di scommesse, di sale giochi con apparecchi videolottery e sale bingo. Distanze minime da luoghi sensibili. Indicazioni operative"* e motivata

su due presupposti esplicitati nel documento.

In particolare, a pagina 2 del documento viene indicato, dapprima, che in precedenti circolari era inizialmente prevista la sola competenza di accertamento su questioni come i requisiti soggettivi e oggettivi dei locali. Nel documento si ricorda che si era precedentemente *"espresso l'orientamento secondo cui, con riguardo ai titoli di polizia in parola, la competenza del Questore doveva intendersi limitata al solo accertamento dei requisiti soggettivi richiesti dal T.U. delle Leggi di P.S. ed a quelli, di carattere oggettivo, riguardanti le caratteristiche dei locali strettamente rilevanti ai fini di pubblica sicurezza"*. E che, sulla base di tale ragionamento, la verifica delle distanze dovesse essere di competenza degli Enti Locali. Infatti, viene specificato che *"è stato ritenuto che nell'ambito del procedimento autorizzatorio di cui all'art. 88 del TULPS non dovesse essere accertato anche il rispetto delle 'istanze minime', mettendo in evidenza come tale aspetto dovesse formare oggetto di una separata attività provvedimentale di competenza degli Enti Locali"*.

Ma poi viene esplicitato che alla luce di due motivazioni l'orientamento a quella data va cambiato. In primo luogo, si cita l'intervenuta Intesa Stato Regioni del 7/9/2017 che avrebbe indicato la via per 'un'equilibrata distribuzione sul territorio' dei prodotti di gioco 'tenendo conto dell'ubicazione degli investimenti esistenti' e che, pur non essendo (neanche) all'epoca attuata con il richiesto decreto ministeriale del Mef, *"conferma la piena attualità dell'esigenza di adottare sistemi per una razionalizzazione della presenza delle attività in questione"*.

Tuttavia al riguardo può dirsi che a ben guardare il sistema delle attuali distanze risulta superato e bocciato dal Mef, dal Legislatore, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dai fatti:

- a distanza di anni l'Intesa non è stata mai attuata dal Mef;
- la Delega Fiscale del 2023 ha richiamato la necessità di fare un riordino delle norme del gioco sul territorio perché distanze e orari non hanno funzionato e sono in corso i lavori della Conferenza delle Regioni con l'Agenzia delle Dogane per cambiare questo sistema e queste misure sostituendole con altre concretamente efficaci;
- la domanda di gioco da quando ci sono le misure si è spostata su tipologie di gioco non colpite da distanze e orari come ad esempio l'online se non sull'illegalità.

Nella circolare si cita poi quale seconda ed ultima motivazione a sostegno dell'asserito obbligo per le Questure di verificare le distanze "le novità introdotte dalla riforma del procedimento amministrativo recata dalla legge 7 agosto 2015, n.124 e dai discendenti decreti attuativi", ed in particolare "il nuovo art. 19-bis, [della Legge 24/90 che] ha sancito il principio della concentrazione dei regimi amministrativi".

Il tutto spingendosi ad affermare che, essendo tra le attività interessate dalla riforma anche il rilascio delle licenze ex articolo 88 del Tulps, all'imprenditore che voglia aprire una sala non verrebbe richiesto, oltre all"istanza ex articolo 88 Tulps, *"lo svolgimento di altri adempimenti o l'obbligo di munirsi di ulteriori atti di assenso"*.
Sulla base di questa interpretazione, la circolare si spinge ad evidenziare che quindi:

- le Questure sono tenute a *"verificare la sussistenza non solo dei requisiti stabiliti dalla legislazione di polizia, ma anche da altre fonti normative"*;
- ed addirittura che *"restano escluse dall'ambito delle verifiche di competenza dell'Autorità di P.S., solo le condizioni antincendio"*.

Il tutto omettendo di ricordare, tuttavia, che tra gli altri numerosi adempimenti amministrativi che vedono obbligato l'imprenditore con diverse, ulteriori e specifiche autorità di riferimento, vi è ad esempio la fondamentale attività amministrativa di competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per la gestione di concessioni ed autorizzazioni (bingo e installazione Videolotterie) ad operare nel luogo indicato, all'esito dei relativi collaudi.
Per questo correttamente nel tempo le licenze ex art. 88 sono state rilasciate eventualmente con la precisazione *"ferma restando l'applicazione delle norme del territorio"*, la cui verifica può essere svolta da qualunque forza di polizia o ente emittente nell'esercizio dei poteri di monitoraggio dell'esercizio dell'attività.

In ogni caso, essendo le Questure oggi coinvolte direttamente nella verifica delle distanze in sede di rilascio della licenza Tulps, certamente ad esse non può non essere richiesta una discrezionalità tecnica, autonoma ed indipendente nello svolgimento di un'istruttoria che non possa appiattirsi acriticamente sulle valutazioni di amministrazioni terze.