

Pubblicato il 27/02/2019

N. 00131/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00500/2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 500 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Goldblack s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Geronimo Cardia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale dei Parioli, 24;

contro

Ministero dell'Interno e Questura di Macerata, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Ancona, piazza Cavour, 29;

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gabriella De Berardinis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Ancona, piazza Cavour, 23;

nei confronti

Comune di Civitanova Marche, non costituito in giudizio;

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Ancona, piazza Cavour, 29;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento della Questura di Macerata Cat.11./E/2018–Div.P.A.S del 12.7.2018 con cui è stata respinta la domanda del Ricorrente per l'autorizzazione all'installazione di sistemi di gioco *videolottery* all'interno dei locali siti nel Comune di Civitanova Marche, Via Silvio Pellico, n. 8;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- del provvedimento della Questura di Macerata Cat.11./E/2018–Div.P.A.S del 22.11.2018 con cui è stato confermato il diniego del 12.7.2018 in relazione alla domanda del Ricorrente per l'autorizzazione all'installazione di sistemi di gioco Videolottery all'interno dei locali siti nel Comune di Civitanova Marche, Via Silvio Pellico n. 8;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, della Regione Marche, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e della Questura di Macerata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto che sussistano i presupposti per la definizione del giudizio ex art. 60 cod. proc. amm.;

Considerato che:

- con i provvedimenti impugnati la Questura di Macerata ha negato al ricorrente il rilascio dell'autorizzazione richiesta ai sensi dell'art. 88 del TULPS, per l'installazione di sistemi di gioco *videolottery* all'interno dei locali ubicati in via Silvio Pellico, n. 8 del Comune di Civitanova Marche. Il motivo ostativo al rilascio della licenza consiste nella rilevata presenza di un luogo sensibile all'interno del raggio di interdizione di 500 metri previsto dall'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2017, nello specifico rappresentato da un istituto di credito;
- detto diniego è stato adottato sulla base dell'istruttoria condotta dal Comando di Polizia Locale del Comune di Civitanova Marche, appositamente interpellato dalla Questura al fine di verificare la rispondenza alla realtà dei dati autocertificati dalla richiedente l'autorizzazione. Dall'istruttoria è emerso che, dalle misurazioni effettuate tramite la cartina di *Google Maps*, la distanza dei locali in questione dal luogo sensibile individuato sarebbe di mt 472,19, mentre dalle misurazioni effettuate tramite cartografia in formato *DWG* è stata rilevata la diversa distanza di mt 478,40; in entrambi i casi detta distanza sarebbe inferiore a mt 500, tenuto conto del criterio del raggio, normativamente previsto, e non del criterio del percorso pedonale più breve, invocato dalla ricorrente;
- quest'ultima assume che le predette misurazioni contrasterebbero con quelle effettuate sia dal proprio tecnico di parte (vedi perizia tecnica del geometra Francesco Lorenzotti del 15 giugno 2018), sia dal Servizio Strade – Verde Pubblico – Segnaletica (V Settore) del Comune di Civitanova Marche (vedi, in particolare, nota del 31 agosto 2018), che, invece, hanno rilevato una distanza tra i due luoghi superiore a mt 500;
- a sostegno dei gravami introduttivo e per motivi aggiunti la società Goldblack ha sollevato diversi profili di illegittimità dei provvedimenti impugnati, nonché ha fatto richiesta di rimessione alla Corte Costituzionale, per contrasto con gli artt. 41, 114, comma 3, 117, comma 2, lett. h, 117, lett.

m, nonché 118, 32 e 47 della Costituzione, della disciplina contenuta all'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2017, secondo cui *“è vietata l'installazione di apparecchi e congegni per il gioco in locali ubicati in un raggio di cinquecento metri (...) da istituti universitari, da scuole di ogni ordine e grado, con esclusione delle scuole dell'infanzia, da istituti di credito e sportelli bancomat, da uffici postali, da esercizi di acquisto e vendita di oggetti preziosi ed oro usati”*; ciò sull'assunto principale che la suddetta disposizione esprimerebbe un errore tecnico che determinerebbe l'interdizione del gioco legale sostanzialmente su tutto il territorio regionale, con conseguente cosiddetto “effetto espulsivo”;

- si sono costituiti in giudizio, per resistere, il Ministero dell'Interno, la Questura di Macerata e la Regione Marche, quest'ultima, in particolare, per difendere la legittimità costituzionale della legge regionale n. 3 del 2017;

- all'esito della camera di consiglio del 23 gennaio 2019, sentite le parti in ordine alla possibilità di definire il giudizio ex art. 60 cod. proc. amm. e non avendo rilevato opposizioni di sorta, la causa è stata posta in decisione;

Ritenuto che entrambi i ricorsi (introduttivo e per motivi aggiunti) siano infondati e vadano respinti per quanto di seguito si va ad esporre:

- l'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2017 individua un criterio di misurazione della distanza delle sale-gioco dai luoghi cosiddetti sensibili basata sul raggio, stabilendo che essa non deve essere inferiore a 500 mt. Il Comune di Civitanova Marche, al fine di dirimere ogni incertezza in ordine alle modalità di calcolo e di misurazione della linea del raggio e per uniformare i criteri di misurazione in concreto adottati su tutto il territorio comunale, ha approvato, con deliberazione di Giunta comunale n. 323 del 9 agosto 2018, taluni indirizzi interpretativi della disciplina regionale. Detti indirizzi sono stati tenuti in considerazione, ai fini calcolo della distanza nel caso di specie, sia dal tecnico di parte della società Goldblack, sia dal Servizio Strade – Verde Pubblico – Segnaletica (V Settore) del Comune di Civitanova Marche, i quali, determinando l'ampiezza del raggio dall'ingresso della recinzione del cortile dove è ubicato il locale da adibire a sala-gioco (e non

direttamente dall'edificio in cui detto locale si trova) fino al punto di accesso dell'istituto di credito/sportello *bancomat* - come può agevolmente evincersi dagli atti - hanno rilevato una distanza superiore a mt 500;

- pertanto, la lamentata discrasia nelle misurazioni effettuate dalla Polizia locale (di cui si è avvalsa la Questura) e dal Servizio Strade – Verde Pubblico – Segnaletica del Comune (di cui parte ricorrente invoca l'applicazione), non è dovuta ad un errore materiale dell'uno o dell'altro, bensì all'applicazione di un differente criterio di misurazione (nello specifico, la Polizia locale, e quindi la Questura, non hanno tenuto conto degli indirizzi espressi nella deliberazione n. 323 del 2018);

- di qui il Collegio trae il proprio convincimento sull'inutilità dell'istruttoria richiesta dalla ricorrente e volta ad accertare, mediante rilievi *in loco* e in contraddittorio, la distanza effettiva, dovendosi la questione risolvere sul piano giuridico;

- sul punto, si osserva che i criteri elaborati unilateralmente dal Comune con delibera di Giunta comunale n. 323 del 9 agosto 2018 introducono, in sostanza, degli elementi di misurazione non contemplati dal legislatore regionale. La legge regionale n. 3 del 2017, invero, è chiara nell'individuare le competenze comunali nella materia *de qua*, in primo luogo, stabilendo che i Comuni concorrono alla realizzazione delle finalità indicate ai commi 1 e 2 dell'art. 1 della citata legge n. 3 del 2017 secondo le modalità previste dalla stessa legge regionale (art. 1, comma 4) e, in secondo luogo, prevedendo la facoltà, per i Comuni medesimi, di adottare misure più restrittive in vista della realizzazione di dette finalità (art. 5, commi 3, 4, 5 e 6). Nel caso in esame, invece, l'applicazione dei criteri elaborati dall'Ente locale si è tradotta in una misura di favore nei confronti della ricorrente, in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal legislatore regionale;

- conseguentemente, il fatto che la Questura di Macerata non si sia basata, per il calcolo della distanza, su tali indirizzi comunali, non determina l'illegittimità del diniego impugnato, giacché le misurazioni sulla cui stregua

l'autorizzazione è stata negata hanno tenuto conto del criterio del raggio calcolato in linea d'aria, che, in difetto di ulteriori precisazioni da parte del legislatore regionale, è appunto quello stabilito dall'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2017 (l'operato della Questura, peraltro, è conforme a quanto stabilito dalle circolari interpretative del Ministero dell'Interno datate 19 marzo 2018 e 21 maggio 2018);

- sotto altro profilo, si osserva che le disposizioni regionali limitative della collocazione nel territorio delle sale da gioco e delle apparecchiature per giochi leciti (tra cui rientra anche l'imposizione di una distanza di rispetto dai luoghi sensibili), in quanto precipuamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili e ad evitare effetti pregiudizievoli per la salute pubblica, sono state, in più occasioni e sotto diversi aspetti, ritenute legittime sia dalla Corte Costituzionale (sentenze, 11 maggio 2017, n. 108; 21 marzo 2015, n. 56; 10 novembre 2011, n. 300), sia dal giudice amministrativo - che ha affermato la legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi "sensibili", conformemente ai principi ricavabili dal contesto della normativa statale di riferimento - (Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2018, n. 6714; Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4199; Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579; Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498), alle cui condivisibili argomentazioni per brevità si rimanda;

- inoltre, non va taciuto che la previsione di limitazioni territoriali alla collocazione di nuove sale scommesse, *videolottery*, *bingo* e negozi dedicati costituisce espressione di un'ampia discrezionalità dell'Amministrazione competente, limitatamente sindacabile in sede giurisdizionale (Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2018, n. 6714, citata);

- con riferimento al caso di specie, la disposizione (art. 5, comma 2, della legge regionale delle Marche n. 3 del 2017) che stabilisce una distanza di 500 metri dai luoghi sensibili (ancorché calcolata sulla base del raggio e non sulla base del percorso pedonale più breve) appare adeguata e proporzionata allo

scopo della prevenzione del fenomeno della ludopatia e della tutela della salute dei soggetti più deboli, obiettivi questi già valorizzati dal giudice costituzionale come perfettamente sussumibili tra quelli che, ai sensi dell'articolo 41 Cost., possono giustificare limitazioni all'iniziativa economica privata (ancora, Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2018, n. 6714, citata). Ciò in quanto le esigenze di tutela della salute sono, per giurisprudenza pacifica, del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche nel bilanciamento dei contrapposti interessi. Pertanto, ove detta limitazione spaziale non si traduca nella concreta ed assoluta impossibilità di esercizio delle attività di gioco lecito su tutto il territorio regionale (e tanto non è stato dimostrato dalla ricorrente neppure attraverso l'allegata perizia tecnica a firma dell'architetto Roberto Meneghetti di Padova, la cui indagine è stata condotta sui soli territori dei Comuni capoluoghi di Provincia), anche il criterio della distanza calcolato sulla base del raggio va considerato adeguato e proporzionato allo scopo della prevenzione del fenomeno della ludopatia e della tutela della salute dei soggetti più deboli;

- al riguardo, si osserva che il giudice amministrativo si è espresso sulla legittimità di disposizioni che fissano addirittura in 300 metri l'ampiezza del raggio di interdizione (TAR Trentino Alto-Adige Bolzano, sez. I, 24 gennaio 2017, n. 31), ritenendo non verificato, neppure in tal caso, l'effetto espulsivo. Nella citata pronuncia si evidenzia, in particolare, che dall'eventuale collocazione delle sale-gioco in aree periferiche e marginali non può derivare la formulazione di un giudizio d'irragionevolezza e di non proporzionalità del dettato normativo preso in esame, rispetto ai preminenti interessi perseguiti dal legislatore (nazionale e regionale) di contrasto della ludopatia e di tutela della salute dei soggetti più vulnerabili; è proprio per "*l'esigenza di protezione dei soggetti "deboli", che la Corte Costituzionale ha già una volta ritenuto meritevole di considerazione, a legittimare un regime di divieti che comporti la ricollocazione delle attività di gioco lecito, in modo da ridurre per quanto possibile la loro forza attrattiva, a tutela della salute della popolazione. Ed è evidente che un simile regime interdittivo non potrà che*

avere quale effetto quello di spingere verso i margini dette attività. Ebbene, la perizia invocata dal ricorrente, se certamente dimostra la descritta marginalizzazione, non prova invece l'effetto espulsivo delle attività di gioco lecito, posto che risultano comunque disponibili delle aree, seppur esigue e marginali, idonee a ospitarle" (cfr., TAR Trentino Alto-Adige Bolzano, n. 31 del 2017, citata);

- da quanto appena esposto, consegue anche l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente con riferimento all'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2017, sotto tutti i profili evidenziati;

- infine, non può trovare favorevole considerazione neppure la doglianza con cui la ricorrente lamenta la violazione dell'affidamento ingenerato dal comportamento del Comune di Civitanova Marche, che aveva espresso inizialmente un parere preventivo positivo rispetto all'apertura della sala giochi nei locali in questione, sulla base del quale la stessa avrebbe avviato i lavori di ristrutturazione e sostenuto, per oltre un anno prima di ricevere il preavviso di diniego di autorizzazione, tutti i costi di avviamento. La società Goldblack, invero, nel momento in cui ha proceduto con i lavori di ristrutturazione dei locali prima di ottenere l'autorizzazione definitiva da parte della Questura e nelle more di un procedimento ancora pendente, si è assunta volontariamente il rischio che lo stesso potesse concludersi con un diniego; e ciò tanto più se si considera che il percorso seguito dal legislatore - nazionale prima (art. 7, comma 10, del D.L. n. 158 del 2012) e regionale poi - volto a limitare l'accesso al gioco lecito e a prevenire il fenomeno delle ludopatie, quale forma di tutela della salute pubblica, è iniziato da tempo ed è ormai notorio, soprattutto agli operatori del settore;

Ritenuto, in conclusione, che il ricorso introduttivo e per motivi aggiunti vadano respinti perché destituiti di fondamento;

Ritenuto che sussistano i presupposti per la compensazione delle spese del giudizio tra le parti, avuto riguardo alla novità delle questioni affrontate;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Simona De Mattia

IL PRESIDENTE
Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO

