

**N. 00861/2022 REG.PROV.COLL.**

**N. 00324/2018 REG.RIC.**

**N. 01001/2019 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 la Emilia Romagna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 324 del 2018, proposto da  
- Tre Esse Scommesse S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore,  
rappresentata e difesa dagli Avv.ti Annalisa Lauteri e Matilde Tariciotti e  
domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

***contro***

- il Comune di San Mauro Pascoli, in persona del Sindaco pro-tempore, non  
costituito in giudizio;  
- la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente pro-tempore,  
rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Rosaria Russo Valentini ed elettivamente  
domiciliata presso lo studio della stessa in Bologna, Via G. Marconi n. 34;

sul ricorso numero di registro generale 1001 del 2019, proposto da  
- Marco Antonio Simone, in proprio e quale legale rappresentante di Tre Esse  
Scommesse S.r.l., rappresentato e difeso dall'Avv. Matilde Tariciotti e domiciliato ai  
sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

***contro***

- il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro-tempore, e la Questura di Forlì-Cesena, in persona del Questore pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliati presso la sede della stessa in Bologna, Via A. Testoni n. 6;
- la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Maria Rosaria Russo Valentini e Roberto Bonatti ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Bologna, Via G. Marconi n. 34;
- il Comune di San Mauro Pascoli, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso R.G. n. 324 del 2018:

- della nota dirigenziale prot. n. 2651-2657/2018 del Comune di San Mauro Pascoli
- Settore AA.EE. Cultura, del 15 febbraio 2018, notificata il 16 febbraio successivo, recante comunicazione che, in attuazione della Delibera del Consiglio comunale n. 77 del 21 dicembre 2017, il gestore del negozio di gioco in titolarità dell'odierna ricorrente dovrà provvedere entro il 29 luglio 2018 alla chiusura della sala scommesse, ubicata in San Mauro Pascoli, Via Rimini n. 13, siccome posta a meno di 500 metri di distanza da un luogo sensibile individuato nella predetta Delibera consiliare;
- della Delibera del Consiglio comunale di San Mauro Pascoli n. 77 del 21 dicembre 2017, di approvazione del Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo;

- della Delibera della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 831 del 12 giugno 2017, recante Modalità applicative del divieto alle sale gioco e alle sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito;
  - di ogni altro atto a essi presupposto, connesso e/o consequenziale;
- quanto al ricorso R.G. n. 1001 del 2019:
- della determinazione prot. 0022362 dell'11 settembre 2019, notificata in data 1° ottobre 2019, con la quale il Questore della Provincia di Forlì-Cesena ha disposto l'archiviazione dell'istanza presentata il 23 agosto 2019 dalla parte ricorrente ai fini dell'autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S. per l'esercizio della raccolta di scommesse nel negozio di gioco sito in San Mauro Pascoli (FC), Via Rimini n. 13;
  - di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Emilia-Romagna, con riguardo a entrambi i giudizi, e dell'Amministrazione dell'Interno con riguardo al ricorso R.G. n. 1001/2019;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 12 ottobre 2022, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso R.G. n. 324/2018, notificato in data 6 aprile 2018 e depositato il 5 maggio successivo, la società ricorrente ha impugnato (i) la nota dirigenziale prot. n. 2651-2657/2018 del Comune di San Mauro Pascoli - Settore AA.EE. Cultura, del 15 febbraio 2018, notificata il 16 febbraio successivo, recante comunicazione

che, in attuazione della Delibera del Consiglio comunale n. 77 del 21 dicembre 2017, il gestore del negozio di gioco in titolarità della predetta ricorrente dovrà provvedere entro il 29 luglio 2018 alla chiusura della sala scommesse, ubicata in San Mauro Pascoli, Via Rimini n. 13, siccome posta a meno di 500 metri di distanza da un luogo sensibile individuato nella richiamata Delibera consiliare, (ii) la Delibera del Consiglio comunale di San Mauro Pascoli n. 77 del 21 dicembre 2017, di approvazione del Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo e (iii) la Delibera della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 831 del 12 giugno 2017, recante Modalità applicative del divieto alle sale gioco e alle sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito.

La società ricorrente è un'impresa concessionaria dello Stato Italiano per l'esercizio della raccolta di giochi e scommesse che gestisce tra gli altri punti di raccolta anche quello sito in San Mauro Pascoli (FC), Via Rimini n. 13. Con la legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 5 del 2013 è stato previsto, tra l'altro, il divieto dell'esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse nonché la nuova installazione di apparecchi d'intrattenimento “in locali che si trovino a una distanza inferiore a cinquecento metri, calcolati secondo il percorso pedonale più breve, dai seguenti luoghi sensibili: gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori”, con la possibilità per i Comuni di individuare altri “luoghi sensibili” rilevanti ai fini dei predetti limiti di distanza. Con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 831 del 12 giugno 2017, sono stati precisati i limiti di localizzazione dell'offerta di gioco pubblico, prevedendo che le singole Amministrazioni comunali nei successivi sei mesi avrebbero provveduto a

censire – con apposita “mappatura” – gli esercizi di offerta di gioco interessati dal citato divieto di esercizio e di installazione degli apparecchi, comunicando ai rispettivi titolari la cogenza dell’obbligo di chiusura, salva la possibilità di beneficiare di una proroga di sei mesi per gli esercenti che intendessero proseguire l’attività in altro sito. Con la Delibera del Consiglio comunale di San Mauro Pascoli n. 77 del 21 dicembre 2017 si è provveduto a mappare i luoghi sensibili posti all’interno del Comune. In attuazione della predetta delibera consiliare, con la nota dirigenziale prot. n. 2651-2657/2018 il Comune di San Mauro Pascoli ha comunicato al gestore del negozio di gioco in titolarità della società ricorrente che avrebbe dovuto provvedere entro il 29 luglio 2018 alla chiusura della sala scommesse, ubicata in San Mauro Pascoli, Via Rimini n. 13, giacché posta a meno di 500 metri di distanza da un luogo sensibile (un istituto di istruzione secondaria), riconoscendo una ulteriore proroga di sei mesi nel caso di avvio della procedura per localizzare in altra zona comunale non soggetta al divieto del punto di raccolta delle scommesse.

Assumendo l’illegittimità della predetta determinazione, unitamente agli atti presupposti, la ricorrente ne ha chiesto l’annullamento, in primo luogo, per violazione sotto diversi profili dell’art. 1, comma 1049, della legge n. 205 del 2017 e degli artt. 2, 3, 41, 42 e 97 della Costituzione, per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della legge n. 241 del 1990, dell’art. 6, commi 2 e 2-bis, della legge regionale n. 5 del 2013, per eccesso di potere per radicale errore e travisamento dei presupposti in fatto e in diritto sotto plurimi profili, per irrazionalità e difetto di proporzionalità dell’azione amministrativa e per sviamento di potere.

Poi sono stati dedotti la violazione degli artt. 2, 3, 41 e 97 della Costituzione, la violazione e/o falsa applicazione dell’art. 1, comma 2, nonché dell’art. 6, commi 2,

2-bis e 3-ter, della legge regionale n. 5 del 2013, l'eccesso di potere per radicale errore e travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, per irrazionalità e difetto di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Infine, è stata dedotta l'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale n. 5 del 2013 per contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione.

Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa regionale ha eccepito, in via preliminare, il difetto di interesse attuale della ricorrente in ordine alla censura relativa all'illegittimità della previsione che impone nuovamente, in caso di apertura di un nuovo punto sensibile vicino al luogo in cui la sala scommesse è già stata una prima volta delocalizzata, l'applicazione del distanziometro, anche tenuto conto che tale aspetto sarebbe stato da ultimo disciplinato con la D.G.R. n. 68/2019, non impugnata, mentre nel merito ha chiesto il rigetto del ricorso; la difesa della ricorrente ha replicato alle eccezioni preliminari formulate dalla difesa regionale, assumendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

2. Con ricorso R.G. n. 1001/2019 notificato in data 28 novembre 2019 e depositato il 27 dicembre successivo, il sig. Marco Antonio Simone, in proprio e quale legale rappresentante di Tre Esse Scommesse S.r.l., ha impugnato la determinazione prot. 0022362 dell'11 settembre 2019, notificata in data 1° ottobre 2019, con la quale il Questore della Provincia di Forlì-Cesena ha disposto l'archiviazione dell'istanza dallo stesso presentata il 23 agosto 2019 ai fini

dell'autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S. per l'esercizio della raccolta di scommesse nel negozio di gioco sito in San Mauro Pascoli (FC), Via Rimini n. 13.

Successivamente all'adozione della nota dirigenziale del Comune di San Mauro Pascoli del 15 febbraio 2018, con cui è stato imposto al gestore del negozio di gioco in titolarità della società Tre Esse Scommesse di provvedere entro il 29 luglio 2018 alla chiusura della sala scommesse, ubicata in San Mauro Pascoli, Via Rimini n. 13, la predetta attività di raccolta scommesse è comunque proseguita fino al 31 maggio 2019, allorquando il suddetto gestore (sig. Faedi) ha informato il Comune dell'avvenuta chiusura dell'esercizio commerciale e ha provveduto a restituire alla Questura di Forlì-Cesena l'autorizzazione di P.S. allo stesso intestata. Avendo in animo la società Tre Esse Scommesse di subentrare nella gestione del negozio al posto del precedente gestore, in data 23 agosto 2019 ha presentato alla Questura di Forlì-Cesena una istanza volta al rilascio in proprio favore della presupposta e necessaria autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S. Dopo aver dato formale avvio al procedimento in data 24 agosto 2019, la Questura con determinazione prot. 0022362 dell'11 settembre 2019 ha disposto l'archiviazione dell'istanza del 23 agosto 2019 e il divieto per la società Tre Esse Scommesse "a intraprendere ogni attività di raccolta delle scommesse in San Mauro Pascoli (FC), via Rimini, 13", poiché il soggetto richiedente non risulta avere "titolo ad ottenere l'autorizzazione pure concessa al precedente titolare poiché a seguito di delibera comunale intervenuta il 14.12.2017, non presenta i requisiti di distanza minima dai luoghi sensibili richiesti dalla normativa di contrasto al gioco d'azzardo patologico". Inoltre, la Questura ha aggiunto che "le dichiarazioni rese nel modello di domanda predisposto dal Ministero dell'Interno e presentato il 23.8.2019 sul possesso dei requisiti di distanza minima dai luoghi sensibili per l'esercizio dell'attività di

raccolta delle scommesse, integrano la fattispecie di cui all'art. 483 c.p. (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico)''.

Assumendo l'illegittimità di tale determinazione, il sig. Marco Antonio Simone, in proprio e quale legale rappresentante della società Tre Esse Scommesse, ha eccepito la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, la violazione degli artt. 1, 3, 6 e 10-bis della legge n. 241 del 1990, la violazione del principio del giusto procedimento amministrativo, l'eccesso di potere per radicale travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, per manifesta violazione del principio di acquisizione istruttoria ufficiosa e del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa e per difetto e perplessità della motivazione e lo sviamento di potere.

Poi è stata dedotta l'illegittimità derivata rispetto agli atti impugnati con il ricorso R.G. n. 324/2018 (con un richiamo in forma sintetica alle censure ivi proposte).

Si sono costituite in giudizio la Regione Emilia-Romagna e l'Amministrazione dell'Interno, che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa regionale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per assenza dei presupposti per riaprire il locale, situato a meno di 500 metri da un luogo sensibile, e per la sussistenza della giurisdizione del giudice penale in relazione al valore della dichiarazione resa dal sig. Simone, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto; la difesa attorea ha replicato alle eccezioni preliminari formulate dalla difesa regionale, assumendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

3. All'udienza pubblica del 12 ottobre 2022, su conforme richiesta dei difensori delle parti, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va disposta la riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, attesa la loro connessione oggettiva e soggettiva, trattandosi dell'impugnazione da parte degli stessi soggetti di atti riferibili alla medesima fattispecie concreta, aventi a oggetto la chiusura della sala scommesse sita nel Comune di San Mauro Pascoli, Via Rimini n. 13.

2. Passando alla trattazione del ricorso R.G. n. 324/2018, lo stesso è infondato; ciò consente di prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate dalla difesa della Regione Emilia-Romagna.

3. Con le prime tre doglianze del ricorso, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume l'illegittimità del provvedimento comunale di chiusura dell'attività gestita per conto della ricorrente e della presupposta Deliberazione della Giunta Regionale n. 831 del 12 giugno 2017, con cui sono stati precisati i limiti di localizzazione dell'offerta di gioco pubblico, risultando quest'ultima molto più restrittiva rispetto alle disposizioni legislative presupposte, oltre che irrazionale e sproporzionata, stante l'effetto di esproprio che si realizza nei confronti degli operatori già attivi nel settore del gioco e delle scommesse, il cui affidamento legittimo non risulta affatto considerato, essendo mancata l'effettuazione di un bilanciamento tra il sacrificio loro imposto e il correlato beneficio collettivo, in violazione del principio di proporzionalità che rende altresì incerta l'idoneità delle misure adottate.

3.1. Le doglianze sono complessivamente infondate.

Va premesso che la controversia in esame è stata già oggetto di plurime pronunce sia del Consiglio di Stato che di questo Tribunale (Consiglio di Stato, I, parere numero 00550/2022 e data 10/03/2022; parere numero 00686/2021 e data 16/04/2021; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 26 luglio 2021, n. 732; 23

dicembre 2020, n. 856; 2 novembre 2020, n. 703), le cui conclusioni, di seguito ampiamente richiamate, sono pienamente condivise dal Collegio.

La legge regionale n. 18 del 2016, con cui sono stati introdotti i commi 2 e 2-bis all'art. 6 della legge regionale n. 5 del 2013, nell'esercizio della potestà legislativa di natura concorrente in materia di "tutela della salute" (Corte costituzionale, sentenza n. 108 dell'11 maggio 2017), ha dettato limiti di distanza per tutte le sale giochi e scommesse – compresi i c.d. corner – dai c.d. luoghi sensibili, ovvero gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, le strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, le strutture ricettive per categorie protette, i luoghi di aggregazione giovanile e oratori.

Ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 831/2017 è fatto obbligo ai Comuni di procedere alla mappatura dei punti di raccolta che non rispettano i suindicati limiti di distanza.

Le suddette prescrizioni si applicano dall'entrata in vigore della legge e non impongono l'immediata cessazione delle attività, contemplandosi la possibilità di dar corso a una delocalizzazione della stessa secondo una tempistica ben precisa, anche al fine della tutela della continuità occupazionale (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 26 luglio 2021, n. 732; 2 novembre 2020, n. 703).

3.2. Venendo all'esame delle specifiche contestazioni contenute nel ricorso, va evidenziato come la giurisprudenza del Consiglio di Stato (V, 26 agosto 2020, n. 5223; V, 4 dicembre 2019, n. 8298; V, 20 febbraio 2017, n. 746; V, 23 dicembre 2016, n. 5443; IV, 22 giugno 2016, n. 2753; IV, 3 novembre 2015, n. 4999; IV, 26 febbraio 2015, n. 964) afferma, con orientamento costante, che il principio di proporzionalità impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato;

evidenziandosi, altresì, che, definito lo scopo avuto di mira, il principio è rispettato se la scelta concreta dell'Amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo (idoneità del mezzo) e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi privati attinti (stretta necessità), tale, comunque, da poter essere sostenuto dal destinatario (adeguatezza).

Stanti le richiamate premesse, va rilevato come il limite distanziale applicato dal provvedimento comunale impugnato, in esecuzione delle previsioni contenute negli atti normativi regionali allo stesso presupposti, comportante il divieto di esercizio delle sale da gioco, delle sale scommesse e dei punti di raccolta in locali che si trovino a una distanza inferiore a cinquecento metri dai luoghi sensibili, costituisce mezzo idoneo al perseguimento degli obiettivi prefissati.

Invero, la finalità perseguita dalla legge regionale n. 5 del 2013 è quella del contrasto alla ludopatia, come chiaramente evidenziato dalla sua rubrica, riferita a “Norme per il contrasto, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate”.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha chiarito che le normative regionali, con cui si impongono obblighi di mantenimento di specifiche distanze da “luoghi sensibili”, risultano essere dirette alla tutela della salute, in tal modo rientrando nella competenza legislativa dei medesimi Enti.

E' stato, infatti, sottolineato che “il legislatore (...) non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi di gioco leciti”, ma “per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi di gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d'azzardo: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo

del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcolismo"; trattasi, dunque, di disposizioni che perseguono in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, rientranti nella materia di legislazione concorrente della "tutela della salute", preoccupandosi delle conseguenze sociali dell'offerta di giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, in termini di prevenzione di forme di gioco cosiddetto compulsivo (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 108 dell'11 maggio 2017, n. 300 dell'11 novembre 2011 e n. 27 del 27 febbraio 2019).

Orbene, la previsione del limite distanziale di 500 metri dai luoghi sensibili (nella specie, la Scuola media inferiore "Giovanni Pascoli"), con il conseguente divieto di esercizio di sale giochi e sale scommesse, costituisce certamente mezzo idoneo, in potenza capace di conseguire l'obiettivo prefissato: il divieto di esercizio delle attività di gioco e di scommessa in peculiari luoghi di aggregazione sociale, dove è più probabile la presenza di soggetti deboli, consente la riduzione dei rischi di incremento delle patologie connesse.

In tal modo, si è di fronte ad una misura che realizza la finalità delle norme dettate in materia, atteso che essa consente di salvaguardare, attraverso la riduzione delle occasioni di gioco, fasce di consumatori psicologicamente più vulnerabili ed immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni (cfr. sul punto, Consiglio di Stato, V, 4 dicembre 2019, n. 8298; VI, 19 marzo 2019, n. 1806); in particolare, essa, ponendo limitazioni spaziali agli esercizi dove si raccolgono il gioco e le scommesse, rende maggiormente difficoltoso, specie per le categorie a rischio, l'incontro con l'offerta di gioco.

Peraltro, la parzialità delle limitazioni adottate non ne esclude la legittimità, non potendosene negare adeguatezza, idoneità e proporzionalità rispetto agli obiettivi

perseguiti, ancorché questi ultimi possano essere meritevoli e bisognosi di ulteriori ed anche più intensi interventi (Consiglio di Stato, V, 6 luglio 2018, n. 4147).

Inoltre, in considerazione della peculiare natura dell'interesse pubblico perseguito (tutela della salute), l'imposizione del limite distanziale e il conseguente divieto di esercizio dell'attività nei luoghi previsti risulta misura proporzionata in quanto comporta il minor sacrificio possibile per l'interesse dei privati in relazione al suddetto interesse pubblico.

In proposito, deve, infatti, essere considerato che il divieto non è esteso all'intero territorio comunale, ma a parte dello stesso, visto che l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse è pur sempre consentita in alcune aree del territorio comunale di San Mauto Pascoli (cfr. all. 8 al ricorso R.G. n. 324/2018).

3.3. Poi non viene prevista l'immediata chiusura dell'esercizio della società ricorrente, in quanto è stato concesso il termine di sei mesi per la delocalizzazione, ulteriormente prorogabile in presenza di determinate circostanze che comprovino la serietà dell'intento di delocalizzare.

La moratoria così prevista costituisce, pertanto, rilevante elemento di tutela dell'operatore economico, diretto a consentirgli, entro un congruo lasso temporale, di svolgere tutte le attività necessarie al reperimento di nuovi locali, continuando, nelle more, l'esercizio dell'attività, e salvaguardando in tal modo sia i suoi interessi economici sia quelli lavorativi dei dipendenti che siano eventualmente impiegati nella struttura.

Si realizza in tal modo un equilibrato e ragionevole contemperamento degli interessi privati e pubblici coinvolti.

Invero, nella considerazione del fatto che la realizzazione del diritto alla salute richiede il divieto di esercizio della raccolta del gioco e delle scommesse nelle zone prossime ai luoghi sensibili, il diritto di iniziativa economica privata viene ad essere

solo limitato ma non anche negato, atteso che l'attività può comunque essere svolta in altre zone del territorio comunale attraverso un procedimento di delocalizzazione per il quale sono comunque previsti termini congrui.

Non vi è, dunque, nemmeno la violazione dell'art. 41 della Costituzione.

Tale norma, infatti, dopo aver previsto, al primo comma, che “l'iniziativa economica privata è libera”, dispone, al secondo comma, che essa “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana”; ulteriormente prescrivendo che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali”.

Trattasi, dunque, di un diritto non assoluto, ma che può essere passibile di limitazioni per il perseguimento di valori costituzionali ritenuti prevalenti.

La giurisprudenza ha in proposito affermato che non sussiste contrasto con l'art. 41 della Costituzione, che consente al legislatore di stabilire limiti all'iniziativa economica imprenditoriale a tutela dell'utilità sociale – intesa come locuzione comprensiva di tutti i diritti che ricevono pari tutela a livello costituzionale, tra i quali, in primo luogo, il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. –, poiché nei casi, come quello in esame, di possibile interferenza dell'attività imprenditoriale con la salute dei cittadini, è consentito al legislatore di porre limiti all'esercizio della prima nel rispetto di un opportuno e necessario bilanciamento degli interessi (Consiglio di Stato, V, 4 dicembre 2019, n. 8298).

3.4. Non vi è, poi, violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto non è irragionevole la scelta di disincentivare l'esercizio di raccolta del gioco e delle scommesse e spingerne la collocazione al di fuori di aree più facilmente accessibili ai soggetti “deboli” al fine di contrastare il fenomeno della ludopatia.

Improprio è, inoltre, il richiamo operato dalla ricorrente al concetto di “espropriazione” dell’iniziativa economica privata, considerandosi che nella specie non si verifica in via immediata l’acquisizione alla mano pubblica di beni e diritti dei privati operatori economici e, dunque, non vi è alcun effetto espropriativo.

Si rileva che la violazione del principio di proporzionalità potrebbe configurarsi solo ove la imposizione dei limiti distanziali determinasse nel territorio comunale la totale inibizione allo svolgimento dell’attività di esercizio di punti di gioco e di raccolta di scommesse. Nella specie ciò non si verifica, in quanto, come già segnalato, vi sono altre aree nell’ambito del Comune di San Mauro Pascoli dove è possibile delocalizzare l’attività di raccolta delle scommesse (cfr. all. 8, pag. 4, al ricorso R.G. n. 324/2018).

3.5. L’applicazione dei divieti anche agli esercizi già esistenti non viola la regola della irretroattività, evidenziandosi che, in assenza di tale applicazione generalizzata, la finalità di tutela della salute e di contrasto alla ludopatia ne verrebbe compromessa permanendo comunque, pur in aree “sensibili”, quelle “occasioni di gioco” che la normativa tende ad evitare (Consiglio di Stato, V, 6 luglio 2018, n. 4147; III, 10 febbraio 2016, n. 579).

Se si limitasse l’applicazione dei divieti soltanto alle sale giochi e scommesse di nuova istituzione e non anche a quelle già esistenti si finirebbe per produrre ingiustificati effetti distorsivi della concorrenza tra operatori economici, favorendo una categoria in luogo di un’altra, senza, peraltro, consentire la realizzazione dell’obiettivo perseguito dalla normativa distanziale di riferimento.

3.6. Non sussiste poi la violazione dei contenuti dell’Intesa raggiunta il 7 settembre 2017 in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, laddove è stato previsto che la normativa deve intervenire per una distribuzione equilibrata del gioco, avendo cura di tutelare la salute pubblica tenendo “anche conto dell’ubicazione degli

insediamenti esistenti”, poiché la suddetta intesa non ha efficacia cogente (cfr. Consiglio di Stato, V, 26 agosto 2020, n. 5223; V, 5 giugno 2018, n. 3382).

3.7. Nemmeno la questione relativa alla non applicazione dei limiti di distanza dai luoghi sensibili degli esercizi c.d. “generalisti” nei quali sia allocato un corner di gioco, è fondata, in quanto la Regione, con la D.G.R. n. 68/2019, adottata successivamente alla proposizione del ricorso e mai impugnata, ha stabilito che “l’attività di raccolta delle scommesse che si svolge in locali situati a meno di 500 metri dai cd. luoghi sensibili non potrà protrarsi oltre la scadenza dei contratti di concessione in essere e comunque, comprese le eventuali proroghe, non oltre il 31 dicembre 2019”; con la stessa Delibera è stato previsto che le attività già oggetto di delocalizzazione una prima volta, perché poste a distanza inferiore a 500 metri da un punto sensibile, laddove si trovino successivamente in una situazione nuovamente irregolare per l’apertura di un punto sensibile troppo vicino alla nuova sede, non sono obbligate ad adeguarsi all’aggiornamento della mappatura per un periodo congruo a consentire l’ammortamento degli investimenti effettuati, comunque non eccedente la durata massima di dieci anni dalla notifica dell’approvazione dell’aggiornamento della mappatura.

4. In ragione di quanto evidenziato in precedenza risulta quindi manifestamente infondata anche la prospettata questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2-bis, della legge regionale n. 5 del 2013, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione.

5. In conclusione, stante l’infondatezza delle scrutinate censure, il ricorso R.G. n. 324/2018 deve essere respinto.

6. Alla reiezione del ricorso R.G. n. 324/2018 segue il rigetto anche del ricorso R.G. n. 1001/2019, in quanto l’atto impugnato con tale ultimo gravame – ossia la determinazione prot. 0022362 dell’11 settembre 2019, con la quale il Questore

della Provincia di Forlì-Cesena ha disposto l'archiviazione dell'istanza presentata il 23 agosto 2019 dalla parte ricorrente ai fini dell'autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S. per l'esercizio della raccolta di scommesse nel negozio di gioco sito in San Mauro Pascoli (FC), Via Rimini n. 13 – è fondato su due autonome ragioni, di cui una correlata alla mancata sussistenza del requisito della distanza minima da un luogo sensibile, come accertata con il provvedimento comunale del 15 febbraio 2018, impugnato con il ricorso R.G. n. 324/2018 e, secondo quanto specificato in precedenza, da ritenersi pienamente legittimo.

Risultando il diniego impugnato incentrato su autonome rationes decidendi, ciascuna idonea a sostenere la determinazione assunta dalla Questura, si deve fare applicazione del consolidato orientamento secondo il quale, al cospetto di un provvedimento fondato su una pluralità di motivazioni, idonea ciascuna, singolarmente intesa, a fondarne la legittimità, l'accertata immunità da vizi di quella in precedenza scrutinata determina la reiezione del gravame (cfr. Consiglio di Stato, V, 28 giugno 2022, n. 5347; 3 marzo 2022, n. 1529; VI, 8 settembre 2021, n. 6235; 11 agosto 2021, n. 5847; VI, 31 marzo 2021, n. 2687; V, 17 settembre 2019, n. 6190; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 27 giugno 2022, n. 1508; II, 9 dicembre 2021, n. 2764).

7. Le peculiarità della controversia e la risalenza dei ricorsi giustificano la compensazione delle spese di giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del 12 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Maria Ada Russo, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE  
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO