

Publicato il 12/12/2022

**N. 01069/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00493/2017 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 Liguria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 493 del 2017, proposto da Christian Palmadessa, rappresentato e difeso dall'avvocato Mariateresa Parrelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessandra Piotto in Genova, via Martin Piaggio 17/1 A-E;

*contro*

Comune di Genova, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca De Paoli, Maria Paola Pessagno, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura comunale in Genova, via Garibaldi 9;

*per l'annullamento*

del provvedimento n. 122341 emesso dal Comune di Genova in data 11.04.2017 e notificato in pari data, avente ad oggetto il divieto di «prosecuzione dell'attività di sala scommesse presso il civ. n. 75/R di Via Walter Fillak» e il diniego alla «richiesta di rilascio autorizzazione all'installazione di apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 lett. B) TULPS nel locale di Via Fillak 75/R»;

nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e/o altrimenti connesso, tra cui la legge regionale n. 17 del 30 aprile 2012 e il Regolamento comunale “Sale da gioco e giochi leciti” (D.C.C. n. 21/2013);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Genova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza smaltimento del giorno 6 ottobre 2022 il dott. Alessandro Enrico Basilico e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Il ricorrente ha impugnato il provvedimento con cui il Comune di Genova gli ha vietato la prosecuzione dell’attività di sala scommesse e ha negato il rilascio di autorizzazione all’installazione di apparecchi di cui all’art. 110, co. 6, lett. b), del TULPS.
2. In punto di fatto, occorre rilevare che il Sig. Palmadessa ha domandato e ottenuto il rilascio di licenza dalla Questura di Genova ai fini dell’attività di raccolta scommesse ai sensi dell’art. 88 del TULPS.
3. In data 05.01.2017 l’odierno ricorrente ha presentato domanda di “Nuova autorizzazione per installazione gioco lecito in locale aperto al pubblico”.
4. In seguito, gli uffici comunali hanno svolto attività istruttoria da cui è emerso il mancato rispetto dei requisiti di distanza del locale da due luoghi sensibili.
5. In data 11.04.2017 il Comune di Genova ha disposto il divieto di prosecuzione dell’attività e ha denegato il rilascio dell’autorizzazione all’installazione di apparecchi.
6. Il ricorrente ha quindi impugnato il provvedimento di rigetto dinnanzi a questo TAR, chiedendo altresì l’«annullamento» (*sic*) della legge regionale n. 17 del 2012 e del Regolamento comunale D.C.C. n. 21 del 2013

7. Il Comune di Genova si è costituito in giudizio, depositando documenti e resistendo all'impugnativa.
8. Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato documenti, approfondendo le rispettive tesi.
9. All'udienza del 06.10.2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

10. Con il primo motivo di ricorso si deduce: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 3, 4, 41, 43, 97 e 117 Cost.; violazione e/o falsa applicazione dei principi di libertà di iniziativa economica e di libertà di concorrenza, disparità di trattamento, violazione e/o falsa applicazione del principio di tutela dell'affidamento.

Il ricorrente denuncia la violazione del principio di tutela dell'affidamento, avendo egli partecipato alla sanatoria disposta dalla l. n. 208 del 2015 ed essendo in possesso di regolare licenza ex art. 88 del TULPS, sostenendo, in particolare, che il provvedimento impugnato sia lesivo della libertà economica del soggetto interessato in quanto non finalizzato al perseguimento di alcuna ragione pubblicistica.

11. Con il secondo motivo di ricorso si deduce: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 8, 9, 10, 11, 88, 100 T.U.L.P.S.; eccesso di potere per travisamento dei fatti, per difetto di motivazione e difetto di istruttoria, difetto di competenza; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 T.U.E.L.; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 4, 117 Cost.; violazione dei principi di legalità, imparzialità, efficienza, buon andamento e certezza del tempo dell'azione amministrativa, violazione e/o falsa applicazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza, abnormità e gravità del provvedimento adottato.

In particolare, il ricorrente lamenta difetto di motivazione e d'istruttoria, sostenendo altresì che non siano stati osservati i principi comunitari di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi.

Si contesta inoltre la normativa prevista dalla legge regionale n. 17 del 2012, per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per aver consentito la prosecuzione dell'attività (solo) a soggetti titolari di licenza rilasciata prima dell'entrata in vigore di tale legge.

12. Con il terzo motivo di ricorso si deduce: violazione e/o falsa applicazione della riserva di legge; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 496/2017; violazione del principio della certezza del diritto; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 9, 10, 11, 88 e 100 del T.U.L.P.S.; principio di legittimo affidamento; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 4, 23, 41 e 117 Cost.; violazione e/o falsa applicazione dei principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità; abnormità e gravità del provvedimento adottato; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 T.U.E.L.; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 689/1981; illegittimità della legge regionale n. 17/2012; invalidità derivata del provvedimento impugnato.

In particolare, il ricorrente denuncia che il Comune abbia agito in eccesso di potere, non avendo competenza circa l'organizzazione e l'esercizio di giochi e scommesse in quanto riservata all'A.A.M.S e allo Stato. Più nello specifico, parte ricorrente lamenta l'irragionevolezza e illegittimità del divieto di prosecuzione dell'attività di raccolta scommesse, quando non sia stato emanato il bando di gara, e sostiene la dipendenza del proprio errore dalle richieste e autorizzazione di A.A.M.S e Questura.

13. Il ricorso è complessivamente infondato.

14. Sul piano generale, occorre rammentare che, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, mentre l'individuazione dei giochi leciti e la disciplina delle modalità d'installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco rientrano nella competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza alla luce della finalità di prevenzione dei reati che esse perseguono, alle Regioni non è preclusa l'adozione di «misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza

minima da luoghi considerati “sensibili”, al fine di prevenire il fenomeno della “ludopatia”»; tali normative, infatti, «prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell’impatto sul territorio dell’afflusso a detti giochi da parte degli utenti», pertanto sono ascrivibili alle materie della tutela della salute e del governo del territorio, attribuite alla legislazione concorrente (sent. n. 27 del 2019).

15. Non può quindi essere messa in dubbio la competenza della Regione a disporre interventi per prevenire la “ludopatia”, tra cui anche l’attribuzione ai Comuni della competenza regolamentare di fissare distanze minime tra le sale da gioco e alcuni luoghi “sensibili”; ed è evidente che, nel farlo, questa possa anche differenziare la posizione di coloro che già svolgono l’attività in questione e l’abbiano iniziata, investendovi, in un contesto normativo diverso, da quella di coloro che la intraprendono per la prima volta, anche considerato che, in linea generale, il “fluire del tempo” rappresenta un elemento idoneo a giustificare un trattamento differenziato delle situazioni giuridiche (tra le tante, si v. Corte cost., sent. n. 92 del 2021).

16. Tali restrizioni appaiono inoltre compatibili con il diritto dell’Unione europea, in quanto giustificate da un interesse generale (la tutela della salute) e proporzionate allo scopo, nella misura in cui l’individuazione di determinati luoghi come “sensibili” non risulti arbitraria (aspetto non censurato dalla parte attrice).

17. Pertanto, la circostanza che l’attività svolta dal ricorrente sia stata assentita dall’Amministrazione statale, cui è affidata la cura dell’ordine pubblico e della sicurezza, non precludeva l’esercizio di poteri di verifica e inibitori da parte del Comune, cui sono affidati la cura della salute pubblica e il governo del territorio.

18. In concreto, poi, non è contestato che il locale del ricorrente non rispetti i requisiti di localizzazione stabiliti dal regolamento comunale, in quanto dista 45 mt. da un “compro oro” e 80 mt. da un luogo di culto (come esposto nella

comunicazione di avvio del procedimento, doc. 3 del resistente), pertanto la decisione d'inibire la prosecuzione dell'attività risulta immune dalle censure sollevate dalla parte attrice.

19. Secondo la regola generale della soccombenza, da cui non vi è motivo di discostarsi nel caso di specie, il ricorrente deve essere condannato al pagamento delle spese processuali, che sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge; condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali, liquidate in 3.000 euro, oltre oneri e accessori di legge.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Alessandro Enrico Basilico**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Caruso**

**IL SEGRETARIO**