

N. 01028/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00555/2018 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 la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 555 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Allstar S.r.l. con Socio Unico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Cino Benelli e Diego Vaiano, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata nei Registri di Giustizia, e domicilio fisico ex lege presso la Segreteria del T.A.R. in Bologna, Via D’Azeglio n. 54;

contro

Comune di Ravenna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Enrico Baldrati, Patrizia Giulianini, Giacomo Giannoccaro, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata nei Registri di Giustizia, e domicilio fisico *ex lege* presso la Segreteria del T.A.R. in Bologna, Via D’Azeglio n. 54;

Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv.to Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata nei Registri di Giustizia, e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Bologna, Via Marconi n. 34;

nei confronti

Eufente S.p.A., non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento

Ricorso introduttivo

- DELLA DELIBERAZIONE CONSILIARE 10/4/2018 N. 37, RECANTE LA DISCIPLINA DEL DIVIETO DI NUOVA INSTALLAZIONE DI APPARECCHI PER IL GIOCO D'AZZARDO LECITO NELLE SALE GIOCO E SCOMMESSE;
- DELLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 12/6/2017 N. 831, INTITOLATA “*MODALITÀ APPLICATIVE DEL DIVIETO ALLE SALE GIOCO E ALLE SALE SCOMMESSE E ALLA NUOVA INSTALLAZIONE DI APPARECCHI PER IL GIOCO D'AZZARDO LECITO (L.R. 5/2013 COME MODIFICATA DALL'ART. 48 L.R. 18/16)*”, PUBBLICATA SUL BURERT 16/6/2017;
- DI OGNI ALTRO ATTO E PROVVEDIMENTO AD ESSI PRESUPPOSTO E CONSEGUENTE, ANCORCHÉ INCOGNITO, IVI COMPRESI I “*PARERI ESPRESSI DAI CONSIGLI TERRITORIALI*” ED I “*PARERI ESPRESSI DALLE COMPETENTI COMMISSIONI CONSILIARI NELLA SEDUTA CONGIUNTA DEL 28 MARZO 2018*”, RICHIAMATI PER *RELATIONEM* NELLA DELIBERA DI CONSIGLIO COMUNALE SOPRA EVOCATA.

Motivi aggiunti depositati il 5/2/2021

- DEL PROVVEDIMENTO IN DATA 11/11/2020, AVENTE AD OGGETTO LA CHIUSURA DELLA SALA SLOT/VLT DI VIA SECONDO BINI N. 9/D;
- DI OGNI ALTRO ATTO PRESUPPOSTO E CONSEGUENTE, ANCORCHE' NON CONOSCIUTO, COMPRESA LA NOTIZIA DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO DEL 17/8/2018.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ravenna e della Regione Emilia Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2022 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A. Rappresenta la ricorrente di svolgere – presso una sala ubicata a Ravenna in Via Secondo Bini n. 9/d – attività di raccolta tramite apparecchi da gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6 lett. a) e b) del T.U.L.P.S. (c.d. “AWP” e “VLT”), in forza di regolari autorizzazioni.

B. Con ricorso iscritto al n. 708/2017 r.g. l'esponente ha gravato la deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 831 del 12/6/2017, adottata in attuazione all'art. 6 comma 2-*bis* della L.r. 5/2013, che ha vietato sia le nuove aperture di locali dedicati al gioco lecito sia la conduzione di sale dedicate già funzionanti alla data della sua entrata in vigore, distanti a meno di 500 metri dai cd. “luoghi sensibili”.

C. Con l'odierno ricorso viene impugnata la deliberazione consiliare 10/4/2018 n. 37, con la quale il Comune di Ravenna ha approvato, in esecuzione della suddetta deliberazione regionale n. 831/2017, la mappatura dei luoghi sensibili e l'elenco di questi ultimi anche con riguardo al Comune di Forlì, Unione della Bassa Romagna, Comune di Bagnacavallo.

D. I motivi dedotti sono i seguenti.

D.1 SULLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 831/2017 (riproposizione delle censure enucleate nel gravame r.g. 708/2017):

I) Violazione degli artt. 23, 41 e 97 della Costituzione, dell'art. 1 comma 2 del D.L. 1/2012 conv. in L. 27/2012, inosservanza dell'art. 6 della L.r. 5/2013, dell'art.48 della L.r. 18/2016, dell'art. 46 dello Statuto regionale, eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti, in quanto la deliberazione giuntalesca non si limiterebbe a introdurre mere misure attuative ma estenderebbe retroattivamente il divieto colpendo gli esercizi già attivi, e detterebbe regole conformative, cautelari e sanzionatorie non contemplate dal legislatore, con la sospensione delle autorizzazioni in corso fino al termine della mappatura e con la previsione automatica della chiusura; ferma la necessità di dare un'interpretazione restrittiva, tassativa e proporzionata delle norme legislative statali e regionali che comprimono la libertà di impresa, affiorerebbero un vizio di incompetenza – spettando al Consiglio siffatta regolamentazione – nonché la violazione del principio di legalità sostanziale e di riserva di legge assoluta in materia di sanzioni amministrative.

II) Questione di legittimità costituzionale (la prima sollevata) del combinato disposto di cui agli artt. 48, comma 5 della L.r. 18/2016 e 6 comma 2-*bis* della L.r. 5/2013 per contrasto con gli artt. 23, 41 e 97 Cost. qualora gli articoli di legge siano da intendere nel senso di rimettere alla Giunta potestà omnicomprensive (si tratterebbe di una delega in bianco in assenza di criteri direttivi per l'esercizio della discrezionalità): la normativa regionale realizzerebbe, in contrasto con il principio di legalità, un'estensione analogica in *malam partem* e in via retroattiva con l'estensione del divieto agli esercizi già in funzione.

III) Violazione dell'art. 8 della L.r. 20/2000, eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria, posto che l'intervento regionale di che trattasi sarebbe riconducibile al “governo del territorio”, per cui risulterebbero violate le disposizioni normative regionali in tema di partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici, che prevedono la concertazione con le

associazioni economiche e sociali, nonché specifiche forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi.

IV) Violazione degli artt. 3, 5 e 118 della Costituzione, dell'art. 6 della L.r. 5/2013, degli artt. 1 e ss. della L.r. 20/2000, eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti e carenza di istruttoria, in quanto vi sarebbe un'evidente violazione dei principi di autonomia e sussidiarietà riconosciuti dalla Costituzione in favore dei Comuni, che vedono indebitamente compresso il proprio potere discrezionale regolatorio e pianificatorio.

V) Violazione dell'art. 11 delle preleggi al codice civile, dell'art. 6 della l.r. 5/2013, dell'art. 48 della L.r. 18/2016, eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti, inosservanza del principio di irretroattività (con impatto su un pregresso assetto autorizzatorio consolidato e su sale già operanti), pacificamente applicabile non soltanto alle leggi regionali ma a qualsiasi atto normativo.

VI) Questione di legittimità costituzionale (la seconda sollevata) del combinato disposto di cui agli artt. 48, comma 5 della L.r. 18/2016 e dell'art. 6 comma 2 della L.r. 5/2013 per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione e art. 6 CEDU, visto che la contestata retroattività lederebbe i principi – individuati dal giudice delle leggi – di ragionevolezza, disparità di trattamento, tutela dell'affidamento, coerenza e certezza dell'ordinamento; inoltre, si porrebbe in contrasto anche con i principi in tema di norme retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

VII) Violazione degli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione, dei principi emergenti dal D.L. 158/2012 conv. in L. 189/2012, inosservanza dell'art. 1 comma 2 del D.L. 1/2012 conv. in L. 27/2012, violazione dell'art.6 L.r. 5/2013 e dell'art. 48 della L.r. 18/2016, eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti e

carezza di istruttoria, dato che i provvedimenti impugnati provocherebbero un effetto espulsivo del gioco lecito con vanificazione degli investimenti, e determinerebbero l'espropriazione di fatto di un'attività economica lecita, tra l'altro senza la corresponsione di alcun indennizzo (senza alcuna valutazione in concreto dei locali di esercizio e dei soggetti meritevoli di protezione).

VIII) Questione di legittimità costituzionale (la terza sollevata) del combinato disposto di cui agli artt. 48 comma 5 della L.r. 18/2016 e 6 comma 2-*bis* della L.r. 5/2013 per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, qualora gli automatismi repressivi discendessero non dalla deliberazione regionale gravata ma direttamente della legge.

IX) Violazione della direttiva 2015/1535/UE, degli artt. 1 e ss. del D. Lgs. 427/2000 e della L. 317/86, eccesso di potere per carezza o erronea valutazione dei presupposti e difetto di istruttoria, dato che in considerazione del contestato effetto espulsivo questo T.A.R. dovrebbe procedere alla disapplicazione del combinato disposto degli artt. 6 della L.r. 5/2013 e 48 della L.r. 18/2016 poiché lo stesso, pur integrando una "regola tecnica" sotto forma di "altro requisito" ai sensi e per gli effetti di cui alla direttiva 98/34/CE, così come integrata e sostituita dalla direttiva 98/48/CE e 1535/2015/CE, non è stato preventivamente notificato alla Commissione europea anteriormente alla sua emanazione.

X) Illegittimità conseguente e caducante degli atti "a valle".

D.2 SUGLI ATTI ADOTTATI DAL COMUNE DI RAVENNA

XI) Invalidità conseguente ai vizi che affliggono l'atto regionale presupposto.

XII) Violazione dell'art. 6 della L.r. 5/2013, dell'art. 8 della L.r. 20/2000, eccesso di potere per carezza dei presupposti, perché analogamente alla deliberazione della Giunta regionale n. 831/2017 il provvedimento comunale racchiude disposizioni di pianificazione e urbanistico-territoriali, per cui avrebbe dovuto essere seguito il

regime del cd. “doppio binario” (adozione/approvazione) e sarebbe stato necessario coinvolgere cittadini e imprese potenzialmente interessati.

XIII) Violazione dell’art. 190 del Codice della Strada, dell’art. 6 della L.r. 5/2013, eccesso di potere per carenza dei presupposti e deficit istruttorio, essendo ignoti sia l’organo chiamato a compiere le misurazioni sulle distanze dai luoghi sensibili che gli strumenti utilizzati e i punti di riferimento per dette misurazioni; inoltre, è illegittimo l’utilizzo del criterio di misurazione del raggio virtuale (misurazione cartografica in linea retta) in luogo del percorso pedonale più breve.

XIV) Violazione dell’art. 6 comma 2-*bis* e 2-*quater* della L.r. 5/2013, eccesso di potere sotto vari profili, in relazione al luogo sensibile Multiplex Cinema City (multisala), non essendo frequentato da soggetti fragili o vulnerabili ma dalla collettività indifferenziata; non è stato svolto alcun approfondimento d’impatto sul contesto e sulla sicurezza urbana, e inoltre un’attività legittimamente dislocata avrebbe il rischio perpetuo di doversi delocalizzare ove si insedi un nuovo “luogo sensibile” (senza compensazioni o indennizzi).

D.3 L’esponente preannuncia la formulazione della domanda risarcitoria, per danni non inferiori a 5.000.000 €.

E. Si sono costituite in giudizio le amministrazioni comunale e regionale, chiedendo il rigetto del gravame.

F. Con deliberazione 68/2019 la Giunta regionale ha emendato la precedente deliberazione 831/2017.

F.1 Con motivi aggiunti depositati il 5/2/2021 parte ricorrente impugna il provvedimento 11/11/2020 di chiusura della sala slot di Ravenna, oltre alla notizia di avvio del procedimento.

F.2 Deduce in diritto i seguenti motivi:

XV) Violazione dell’art. 6 comma 2-*bis* e 2-*quater* della L.r. 5/2013, eccesso di

potere sotto vari profili, in relazione al luogo sensibile Multiplex Cinema City (multisala), non essendo frequentato da soggetti fragili o vulnerabili ma dalla collettività indifferenziata; inoltre non è stato svolto alcun approfondimento d'impatto sul contesto e la sicurezza urbana.

XVI) Violazione dell'art. 6 comma 2-*bis* e 2-*quater* della L.r. 5/2013, dell'art. 1 comma 2-bis della L. 241/90, eccesso di potere sotto vari profili, dato che nonostante le osservazioni che mettevano in luce l'aleatorietà e l'inesigibilità della localizzazione (possibile sul solo 0,1% del territorio del Comune di Ravenna con conseguente effetto espulsivo, cfr. doc. 8) e malgrado la novità normativa, non ha riaperto la procedura di localizzazione assegnando un termine più ampio, adottando prima i necessari atti attuativi.

XVII) Violazione dell'art. 6 commi 2-*bis* e 2-*quater* della L.r. 5/2013, eccesso di potere sotto vari profili, per aver arbitrariamente confuso la sindrome da gioco compulsivo con il Covid-19 (richiamo della normativa emergenziale).

XVIII) Violazione dell'art. 6 della L.r. 5/2013, dell'art. 190 del Codice della Strada, eccesso di potere sotto vari profili, come illustrato nella censura n. XIII (che viene riproposta).

XIX) Illegittimità derivata e consequenziale dai vizi che affliggono la deliberazione consiliare n. 37/2018 presupposta.

G. Con ordinanza n. 329, adottata nella Camera di consiglio del 15/7/2021, è stata respinta la domanda cautelare e il Consiglio di Stato, investito dell'appello, lo ha accolto con ordinanza della Sezione V – 5/11/2021 n. 6019, ai soli fini della sollecita definizione del giudizio nel merito.

H. All'udienza del 20/12/2022 il gravame introduttivo e i motivi aggiunti sono stati chiamati per la discussione e trattenuti in decisione.

DIRITTO

La ricorrente censura i provvedimenti regionali e comunali che hanno introdotto restrizioni all'esercizio delle sale gioco e scommesse e all'installazione di apparecchi di gioco d'azzardo, con obbligo di delocalizzazione qualora insistano a una certa distanza (meno di 500 metri) dai luoghi sensibili.

Il Collegio può prescindere dall'esame delle singole eccezioni in rito formulate, in quanto le censure sono infondate nel merito (ovvero inammissibili).

1. Occorre premettere che la L.r. 28/10/2016 n. 18, che ha introdotto i commi 2 e 2-bis all'art. 6 della L.r. 5/2013 nell'esercizio delle proprie attribuzioni concorrenti in materia di “*tutela della salute*” (cfr. Corte Cost. n. 108/2017), ha dettato limiti di distanza – cinquecento metri, calcolati secondo il percorso pedonale più breve – per tutte le sale giochi e scommesse compresi i c.d. corner dai 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 gli oratori.

1.1 Ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 831 del 12/6/2017 è fatto obbligo ai Comuni procedere alla mappatura dei punti di raccolta che non rispettano i suindicati limiti di distanza, come effettuato dal Comune di Ravenna con l'approvazione della deliberazione consiliare n. 37/2018.

1.2 Con quest'ultimo atto l'amministrazione comunale ha approvato, ai sensi della suindicata D.G.R. 831/2017, la mappatura dei luoghi sensibili presenti nel proprio territorio.

1.3 Con la successiva D.G.R. n. 68/2019, non ritualmente impugnata, sono state introdotte nuove disposizioni attuative anche in punto di proroga delle attività connesse alla richiesta di delocalizzazione al fine di salvaguardare gli investimenti effettuati. Di rilievo è la previsione contenuta in questa seconda delibera a mente

della quale “*Nel caso di apertura di nuovi luoghi sensibili che si trovino ad una distanza inferiore a 500 metri da sale gioco e sale scommesse e da locali in cui sono installati apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, i Comuni provvederanno ad aggiornare la mappatura dei luoghi sensibili e ad adottare i provvedimenti conseguenti ai sensi della presente normativa*”. Con riferimento all'applicazione di questa previsione si precisa che, al fine di salvaguardare gli investimenti effettuati e tutelare il legittimo affidamento degli operatori economici, l'aggiornamento della mappatura non ha effetto nei confronti di chi, nel rispetto della mappatura vigente, esercita l'attività o l'ha delocalizzata, 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.

1.4 Questo Tribunale ha affrontato numerose controversie del tutto analoghe concernenti la legittimità di provvedimenti comunali di chiusura di punti di raccolta di scommesse lecite, in applicazione della suindicata legge regionale e delle relative disposizioni regionali e comunali attuative (cfr. sentenze n. 54-60 del 20/1/2020, n. 703 del 2/11/2020, n. 856 del 23/12/2020).

1.5 Preme richiamare, anzitutto, l'orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, che “*ha reiteratamente affermato la legittimità delle discipline regionali che pongono limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e delle apparecchiature per giochi leciti, dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio-assistenziale, affermandone altresì la compatibilità con il diritto comunitario (cfr., ex multis, Cons. Stato, IV, 10-7-2018, n. 4201; IV, 27-11-2018, n. 6714; V, 6-9-2018, n. 5237)*” (Consiglio di Stato, sez. I – 16/4/2021 n. 686). Si aggiunge che l'art. 41 della Costituzione tutela l'iniziativa economica privata ma, al comma 2, introduce i limiti dell'utilità sociale e della sicurezza, e nel caso di specie il contrasto alle ludopatie costituisce un obiettivo di

interesse pubblico tale da giustificare l'apposizione di restrizioni come quelle di cui si discute, in quanto riconnesso alla tutela della salute (bene protetto dalla Costituzione medesima).

A questo punto la Sezione si richiama, in generale, al proprio precedente 17/10/2022 n. 802.

2. I motivi I e V del gravame introduttivo (afferenti alla violazione del principio di irretroattività) non meritano condivisione.

2.1 La L.r. 18/2016, che ha introdotto i commi 2 e 2-*bis* all'art. 6 della L.r. 5/2013, ha dettato limiti di distanza per tutte le sale giochi e scommesse (compresi i c.d. corner) dai c.d. luoghi sensibili come già riepilogato al precedente par. 1.

2.2 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 limiti di distanza minima. Le suddette prescrizioni si applicano dall'entrata in vigore della legge e non sono mirate alla immediata cessazione delle attività, contemplandosi la delocalizzazione mediante il riconoscimento di una specifica tempistica anche per la tutela della continuità occupazionale.

2.3 La D.G.R. n. 68 del 21/1/2019 ha poi previsto un periodo di proroga di sei mesi connesso alla richiesta di delocalizzazione, che in ragione di particolari esigenze ciascun Comune potrà valutare essere ulteriormente prorogato per massimi ulteriori sei mesi.

2.4 La giurisprudenza ha negato, in casi del tutto analoghi, la denunciata retroattività oltre ad evidenziare i rischi, sotto l'aspetto pro concorrenziale, della pretesa deroga per le attività già in essere. Sembra evidente che, se per l'esigenza di contemperare la prevenzione delle ludopatie con la salvaguardia delle attività economiche in essere, la norma sulle distanze minime non è retroattiva (nel senso che non incide sulle autorizzazioni in essere, ma soltanto su quelle richieste

successivamente alla sua entrata in vigore) non per questo l'esistenza di un'autorizzazione pregressa giustifica una deroga permanente, con sottrazione dell'operatore dall'applicazione della disciplina regolamentare a tutela della salute (quali che siano le vicende e le ubicazioni future del suo esercizio commerciale). Altrimenti, oltre a vanificare la portata della disciplina di tutela si determinerebbe nel settore – attraverso una sorta di contingentamento o comunque la forte valorizzazione delle autorizzazioni preesistenti – una distorsione della concorrenza maggiore di quella che potrebbe essere imputata alle distanze minime (così Consiglio di Stato, sez. III – 10/2/2016 n. 579).

2.5 Ne consegue, sotto un primo profilo, che il suesposto sistema non può dirsi dotato di efficacia retroattiva, prevedendosi misure atte a valere soltanto per il futuro, al fine di evitare il mantenimento di sale da gioco e scommesse ubicate entro i 500 metri dai punti sensibili.

2.6 In secondo luogo, non può negarsi l'opportuna quanto necessaria previsione di un periodo transitorio idoneo a tutelare gli investimenti effettuati dagli operatori economici già in esercizio al momento dell'entrata in vigore della norma, quale strumento di contemperamento con le esigenze di tutela della salute, ferma naturalmente restando l'esigenza di verificare la concreta possibilità della prevista delocalizzazione che, se in ipotesi impedita nell'ambito infra comunale, si ridurrebbe ad inutile petizione di principio e avrebbe contenuto sostanzialmente ablatorio.

2.7 Come sottolineato dalla sentenza di questo T.A.R. (sez. II) 22/11/2022 n. 934 <<*I provvedimenti non violano il divieto di retroattività poiché la normativa interviene non su un precedente provvedimento che abbia cessato i propri effetti ma su una situazione non esaurita, ossia sul rapporto in essere tra amministrazioni comunali ed esercenti attività di gioco, ponendo nuove requisiti per l'esercizio di quest'ultima in futuro. La portata temporale dei*

provvedimenti non incide sugli atti autorizzativi e concessori che hanno consentito all'esercizio l'apertura originaria ma si limita a regolare per il futuro lo svolgimento dell'attività autorizzata, senza inibirla tout court né in via di diritto né in via di fatto poiché, si ripete, la stessa ricorrente ammette (cfr. perizia) che porzioni del territorio comunale sono idonee. L'attività non è quindi vietata ma assoggettata a presupposti costanti per il suo esercizio, prevedendo una dislocazione dei locali da gioco a fini di prevenzione delle ludopatie. In assenza di applicazione generalizzata, la finalità di tutela della salute verrebbe compromessa permanendo comunque, in aree sensibili, quelle "occasioni di gioco" che la normativa tende ad evitare. Inoltre, la limitata applicazione soggettiva dei divieti con differente trattamento tra sale giochi e scommesse già esistenti rispetto a quelle di nuova istituzione comporterebbe effetti distorsivi della concorrenza fra gli operatori economici, favorendo una categoria in luogo di un'altra senza, peraltro, consentire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla normativa di riferimento che ha introdotto il criterio delle distanze (cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 6 dicembre 2021, n. 1840). ... Per la stessa ragione, non si pone un problema di violazione del legittimo affidamento perché non esiste alcuna aspettativa giuridicamente rilevante a che il pubblico potere mantenga per sempre vigente una determinata disciplina relativa ad una certa attività. Va poi sottolineato che l'"autorizzazione" ad esercitare una attività non fonda un diritto assoluto e incondizionato al suo espletamento laddove essa, come avviene nel caso di specie, sia soggetta a livelli regolatori ulteriori rispetto a quello meramente autorizzativo>>. Si veda, sul punto, anche sentenza di questa sez. II – 14/10/2022 n. 784.

2.8 Infine anche T.A.R. Emilia Romagna Parma – 20/7/2022 n. 222 ha statuito che “*Del resto, il Collegio rileva che, su tale punto, non vi sono ragioni per discostarsi da condivisibile giurisprudenza secondo cui "l'applicazione dei divieti anche agli esercizi già esistenti non viola la regola della irretroattività; evidenziandosi ulteriormente 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, Sez. I, parere n. 686/2021)".

2.9 Quanto all'incompetenza della Giunta regionale, si rinvia al par. 11.1 relativo alla connessa questione di legittimità costituzionale.

3. Evidentemente infondato è il motivo n. III del ricorso introduttivo, dal momento che la Corte Costituzionale (cfr. sentenza 11/5/2017 n. 108, par. 3.1) ha ricondotto la disciplina in tema di distanze delle sale gioco dai luoghi sensibili alla materia della tutela della salute e non a quella del governo del territorio. Il divieto è immediatamente efficace e non necessita di alcun recepimento di natura urbanistica ma solo della mappatura circa l'ascrivibilità o meno di un determinato sito a luogo sensibile e del calcolo della distanza dalle sale gioco/scommessa secondo il criterio del "*percorso pedonale più breve*" previsto dalla presupposta D.G.R. 831/2017, alla stregua di accertamento di tipo tecnico del tutto vincolato (T.A.R. Emilia - Romagna Bologna, sez. I – sentenza 704/2020). In buona sostanza, la deliberazione impugnata non contiene disposizioni di pianificazione territoriale ma norme puntuali sulle distanze che gli esercizi di gioco devono rispettare da determinati luoghi definiti come "sensibili" quanto al rischio della diffusione di ludopatie.

3.1 Non è neppure configurabile, dunque, la violazione del cd. "doppio binario" (motivo n. XI). Come statuito dalla sentenza di questa Sezione 22/11/2022 n. 935, <<*La deliberazione impugnata non contiene disposizioni di pianificazione territoriale ma norme puntuali sulle distanze che gli esercizi di gioco devono rispettare da determinati luoghi definiti come "sensibili" quanto al rischio della diffusione di ludopatie. Il legislatore regionale è intervenuto per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi ove si radunano soggetti ritenuti emotivamente 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 e assimilabile, per certi*

versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo. La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario rientranti nella materia di legislazione concorrente "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale (Corte Cost. 11 maggio 2017, n. 108)>>. Si veda in proposito anche il precedente di questo T.A.R., sez. I – 15/3/2021 n. 258, che pur risulta appellata.

4. Non meritevoli di adesione sono le doglianze di cui al motivo n. VII inerenti alla denunciata “*quaestio facti*” dell'effetto espulsivo al fine di sostenere la non manifesta infondatezza della prospettata questione di costituzionalità (per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost.) della L.r. 5/2013.

4.1 Con la sentenza n. 703/2020 (e con la richiamata pronuncia n. 856/2020) si è tra l'altro affermata – in chiave di garanzia per il diritto di libera iniziativa economica – la necessità, al fine di stabilire la concreta possibilità di delocalizzazione, di prendere a riferimento il solo ambito territoriale infra comunale, dovendo esso contemplare l'esistenza di aree idonee “*commercialmente fattibili*” e dovendosi escludere quelle “*in zone rurali o scarsamente abitate e penalizzate dal punto di vista dell'attività commerciale o comunque incompatibili con l'esercizio delle attività di che trattasi (per l'assenza di parcheggi, ragioni di viabilità ecc.)*”.

In carenza di tali aree, la delocalizzazione sarebbe del tutto inattuabile e denoterebbe la reale finalità espulsiva di un'attività economica del tutto lecita in quanto regolarmente autorizzata ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S., con prescrizioni (modificabili solo “*in peius*”) sproporzionate ed irragionevoli anche rispetto alle necessità di tutelare la salute della popolazione, pur costituendo indubbiamente in astratto un “*motivo imperativo di interesse generale*” ai sensi del TFUE (cfr. *ex plurimis* Corte di Cassazione, sez. unite civili – 29/5/2019 n. 14697) in grado di consentire limitazioni al diritto fondamentale di libera iniziativa economica (così

sentenza sez. I – 2/11/2020 n. 703). Si darebbe cioè vita, in ipotesi, ad una misura sostanzialmente ablatoria senza previsione di alcun indennizzo, in violazione dell'art. 42 Cost. oltre che dello stesso art. 1 Primo Protocollo Convenzione EDU come costantemente interpretato dalla Corte di Strasburgo (sentenza sez. I – 23/12/2020 n. 856).

4.2 Tanto premesso, è dunque dirimente accertare in punto di fatto la concreta disponibilità unicamente nel territorio comunale di Ravenna di aree “*commercialmente fattibili*” in cui l'insediamento delle attività di raccolta di scommesse lecite è consentita dalla pianificazione urbanistica. La giurisprudenza dell'adito Tribunale è costante nell'onere in “*subiecta materia*” parte ricorrente circa l'allegazione degli elementi di prova diretti a contestare l'effetto espulsivo non essendo l'amministrazione comunale gravata in sede di mappatura dal dovere di indicare le aree alternative idonee in cui delocalizzare (*ex multis* T.A.R. Emilia - Romagna Bologna nn. 703, 704 e 856/2020, 732/2021).

4.3 La difesa di parte ricorrente ha depositato una perizia (cfr. doc. 8) secondo cui l'88,8% del territorio comunale può ospitare sale gioco e scommesse, ma la quasi totalità del territorio “*teoricamente consentito*” sarebbe in realtà costituito da zone “*non fattibili*” perché poco o per nulla abitate (rurali/produttive), esclusivamente residenziali (ove gli immobili commerciali sono assenti o estremamente scarsi), adibite a ricettività turistica (alberghi, residence, campeggi) e disabitate per gran parte dell'anno o fisicamente incompatibili con l'attività oggetto di studio (viabilità extraurbana, parcheggi, ecc.). Solo per una piccolissima parte (0,03%) del territorio comunale l'insediamento sarebbe consentito e anche “*commercialmente fattibile*”: “*Si tratta di appena 0,18 Kmq suddivisi in due aree, entrambe ospitanti un Centro Commerciale*”.

4.4 Non pare al Collegio corretto sostenere che le valutazioni imprenditoriali della Società ricorrente sulla dislocazione della sede (cfr. risposte al quesito par. 3.1 della

perizia di parte) assurgano a parametro di legittimità dei provvedimenti di chiusura adottati dal Comune di Ravenna. La documentazione depositata dalla difesa comunale (cfr. memoria 15/11/2022), in questo senso, evidenzia l'esistenza di diverse aree idonee di notevole estensione, ovvero circa 170 ettari pienamente compatibili sotto l'aspetto urbanistico (secondo le NTA del RUE) tali da rendere possibile la delocalizzazione, ove si consideri che sono soltanto 22 le sale complessivamente colpite da provvedimento di chiusura in ambito comunale. Ha aggiunto l'Ente locale che il territorio urbanizzato è di circa 6.525 ettari, pari a circa il 10% del territorio comunale (di 65.400 ettari), e che raffrontando tale dato ai 170 ettari in cui è possibile ospitare le attività di gioco di azzardo lecito, si ottiene una percentuale pari al 2,6% che appare significativa. L'uso di cui si discorre ha la sigla Spr8, ed è consentito negli ambiti di *“Articolazione della Città consolidata o in via di consolidamento prevalentemente per attività produttive”* e di *“Articolazione della Città consolidata o in via di completamento per attività terziarie o miste”* (cfr. NTA del RUE in atti, pagine da 96 a 104). Non è dunque esclusa l'esistenza di aree potenzialmente idonee, non essendo affiorati elementi suscettibili di dimostrare l'impossibilità di insediarvi propri esercizi.

4.5 È stato sottolineato, in argomento, che la circostanza della difficoltà di reperimento di locali commerciali liberi appare irrilevante, trattandosi di conseguenza non imputabile alla misura restrittiva in contestazione e dunque di una barriera all'ingresso discendente dalla normativa regionale, ma piuttosto di impedimento meramente fattuale dipendente dallo stato di fatto dei luoghi (Consiglio di Stato sez. V – 4/12/2019 n. 8298).

4.6 Per completezza va segnalata la sentenza di questa Sezione 22/11/2022 n. 934, ai sensi della quale *“Va premesso che parte ricorrente ha depositato (doc. n. 13, produzione del 29 luglio 2022) una perizia dalla quale si evince che il territorio comunale, nella misura*

dello 0,16%, presenta zone nelle quali le attività oggetto dei limiti ingiunti dalle resistenti amministrazioni possano essere localizzate, cosicché nessun effetto espulsivo discende dalla impugnata disciplina complessivamente intesa”, considerando che “... l'effetto espulsivo deve verificarsi in concreto (cfr., T.a.r. Emilia Romagna, sez. I, 20 gennaio 2020, n. 60; 20 gennaio 2020, n. 54)”.

5. Privo di pregio è anche il motivo IX teso alla disapplicazione delle norme regionali per preteso contrasto con la Direttiva 98/34/CE, così come integrata e sostituita dalla Direttiva 98/48/CE e 1535/2015/UE.

5.1 Come già rilevato da questo T.A.R. (cfr. sentenza sez. I – 23/12/2020 n. 856) le suddette norme non sono espressione di finalità tecniche sull'esercizio dell'attività di gioco d'azzardo essendo bensì poste – come sottolineato dalla Corte Costituzionale – a presidio della salute pubblica.

6. Va rilevata l'inammissibilità per genericità e difetto di interesse delle doglianze inerenti alle misurazioni della distanza della sala gioco dai luoghi sensibili (motivo XIII ricorso principale e XVIII motivi aggiunti).

6.1 In ogni caso, ricorrente infatti non contesta l'esito della misurazione effettuata dall'amministrazione comunale – la quale ha evidenziato la vicinanza delle sale giochi rispetto ai luoghi sensibili – allegando ad es. elementi idonei a confutare la correttezza del calcolo secondo il criterio del “*percorso pedonale più breve*” di cui alla D.G.R. n. 831/2017, quali la pericolosità del tragitto preso a riferimento per i pedoni rispetto alle norme del Codice della Strada (art. 190) ed alle regole di precauzione esigibili (cfr. sentenza di questo T.A.R. 7/3/2022 n. 241) così da non poter coltivare alcun interesse dall'accoglimento della censura. In ogni caso il Comune, nella propria memoria non smentita, ha dato conto che la sala da gioco in argomento, con insegna “Admiral Club”, si trova all'interno del medesimo fabbricato in cui è ubicato il luogo sensibile e a distanza di 250,51 metri da

quest'ultimo, calcolati con il criterio del percorso pedonale più breve (docc. VI, X-XI e XXXV).

7. Il motivo XIV introduttivo (e XV motivi aggiunti) è infondato.

7.1 Relativamente all'asserita non ascrivibilità della multisala a luogo sensibile, è opinione del Collegio che una sala cinematografica sia un luogo notoriamente frequentato da giovani ed anziani e dunque per definizione “sensibile” secondo l'esaminata normativa regionale che vi ricomprende i “*luoghi di aggregazione giovanile*” (così come, ad esempio, le parrocchie, quali luoghi di culto che rientrano espressamente tra i luoghi sensibili in quanto esposti al rischio ludopatia).

8. Sul motivo IV, riguardante la violazione dei principi di autonomia e sussidiarietà riconosciuti dalla Costituzione in favore dei Comuni, vi è un evidente difetto di interesse a coltivare posizioni soggettive proprie ed esclusive degli Enti locali.

9. La censura con la quale viene dedotto l'erroneo richiamo della normativa emergenziale (n. XVII motivi aggiunti) è generica e inammissibile in quanto parte ricorrente si limita ad affermare la perplessità e la contraddittorietà riguardo al potere effettivamente esercitato dal Comune, basando tale asserzione unicamente sul richiamo alla disciplina *Covid* contenuto nel provvedimento medesimo. È poi noto che l'improprio riferimento a un dato normativo non pertinente non refluisce sulla legittimità dell'atto contestato.

10. La reiezione di tutte le doglianze depotenzia le censure di invalidità derivata formulate.

11. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate ai motivi n. II (poteri onnicomprensivi della Giunta), n. VI (retroattività) e n. VIII (automatismi previsti dalla legge) risultano manifestamente infondate.

11.1 Anzitutto il Consiglio regionale ha dettato, quanto ai limiti di distanza, disposizioni di legge incisive e cogenti suscettibili di essere derogate soltanto “*in*

peius” in sede locale, lasciando alla Giunta il compito di attuazione che istituzionalmente le appartiene (sentenza Sezione 21/11/2022 n. 927). In secondo luogo, il sistema non si rivela dotato di efficacia retroattiva (come argomentato ai par. 2.4 e ss), né è concretamente confermato l’effetto espulsivo, con conseguente manifesta infondatezza delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate.

12. L’infondatezza della domanda di annullamento di cui al ricorso introduttivo determina altresì il rigetto della consequenziale domanda risarcitoria, risultando i provvedimenti impugnati immuni dai vizi dedotti e dunque mancando l’elemento costitutivo *ex art.* 2043 c.c. dell’illegittimità provvedimento.

13. In conclusione, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti non sono meritevoli di positivo apprezzamento.

14. Le spese di lite possono essere compensate, per la complessità delle questioni controverse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando respinge il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti in epigrafe.

Spese compensate.

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

La presente sentenza è depositata con le modalità previste dal processo telematico, e la Segreteria della Sezione provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2022 con l’intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Stefano Tenca

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto