

N. 01720/2023 REG.PROV.COLL.

N. 13579/2019 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 il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13579 del 2019, proposto da Gianluca Franchi, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaella Diana Di Tarsia Di Belmonte, Giovanni Crisostomo Sciacca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo Roma, Ministero dell'Interno, Questura Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Regione Lazio, non costituita in giudizio;
Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosalda Rocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

per l'annullamento

- del provvedimento del Prefetto di Roma prot. 265970/Area I/TER O.S.P. dell'8 luglio 2019, notificato il 22 agosto 2019, con cui è stato respinto il ricorso

gerarchico presentato dal Sig. Franchi avverso il rigetto dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse sportive, ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S., presso i locali siti in Roma, Via Magnano in Riviera, 46/48;

- di ogni altro atto al predetto annesso, ovvero connesso, preordinato o consequenziale i) il provvedimento del Questore di Roma senza prot. dell'8 maggio 2019, notificato in pari data, con cui è stata respinta l'istanza poc'anzi detta; ii) la nota del Questore di Roma senza prot. del 4 aprile 2019, notificata l'8 aprile 2019, con cui sono stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza in discussione; iii) la nota della Polizia di Roma Capitale, XV Municipio, prot. 21847/19/RHUDA del 26 marzo 2019, con cui si è qualificata la presenza di una scuola dell'infanzia situata a 230 m. dalla tabaccheria come ostativa al rilascio dell'autorizzazione;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma, di Roma Capitale, del Ministero dell'Interno e della Questura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2022 il dott. Raffaello Scarpatò e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente - gestore di una tabaccheria in Roma, Via Magnano in Riviera, 46/48, già autorizzata alla raccolta di giocate per il Lotto e Superenalotto e la vendita dei tagliandi di lotterie istantanee - ha presentato stanza ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S. per l'apertura di un angolo dedicato alle scommesse sportive all'interno dei locali

della tabaccheria.

La Questura ha respinto l'istanza, rappresentando che a distanza di 230 metri dalla tabaccheria è situata la scuola materna "Arcobaleno", ricadente fra le "aree sensibili" previste dall'art. 4, comma 1, della L.R. Lazio n° 5/2013, modificato dall'art. 77 della L.R. n° 7/2018, che vieta l'apertura di nuove sale gioco a distanza inferiore di 500 metri dalle predette aree.

Tale determinazione è stata impugnata dall'istante in via gerarchica, con ricorso alla Prefettura di Roma, la quale ha respinto il gravame, ribadendo la legittimità del provvedimento impugnato.

Con presente ricorso, Franchi Gianluca ha impugnato il provvedimento di rigetto dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse sportive, unitamente agli atti connessi, preordinati o consequenziali indicati in epigrafe, deducendo le seguenti censure:

violazione e falsa applicazione dell'art. 88 del r.d. 18 giugno 1931, n° 773, dell'art. 7 del d.l. 13 settembre 2012, n° 158 convertito, con modificazioni, con legge 8 novembre 2012, n° 189, e degli artt. 2 e 4 della legge regionale del Lazio 5 agosto 2013, n° 5; violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del "regolamento sale gioco e giochi leciti" approvato con delibera assembleare di Roma Capitale 9 giugno 2017 n° 31; eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, ed in particolare per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, manifeste irragionevolezza e ingiustizia, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento; in subordine: illegittimità dei provvedimenti impugnati per illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale del Lazio 5 agosto 2013, n° 5 in relazione agli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

In sostanza il ricorrente, riproponendo i motivi già posti a fondamento del ricorso gerarchico, ha dedotto:

- che il divieto relativo al rilascio di autorizzazioni ex art. 88 T.U.L.P.S. non può essere applicato ad un “corner sportivo”, intendendosi per tale un punto di raccolta delle scommesse sportive, situato all’interno della tabaccheria, che opera attraverso l’intermediazione del titolare della stessa;
- che le scuole dell’infanzia non possono rientrare fra le “aree sensibili” indicate dalla normativa regionale, sia perché l’art. 7 del D.L. n° 158/2012 non le contempla, sia perché tra i soggetti a rischio di ludopatia non possono essere ricompresi i bambini di età fra 3 e 6 anni, dovendosi la medesima normativa interpretare in una prospettiva costituzionalmente orientata e rispettosa dei principi dettati dalla normativa statale (D.L. n° 158/2012);
- che in subordine l’art. 4 della L.R. Lazio 5 agosto 2013, n° 5, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in relazione agli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

Con memoria depositata in data 20.10.2022 il ricorrente ha rappresentato che l’art. 4 della L.R. Lazio n° 5/2013 è stato modificato, nelle more del giudizio, dall’art. 6 della L.R. Lazio n° 16/2022, che ha ridotto la distanza delle sale gioco dalle aree sensibili dai precedenti 500 metri a 250 metri.

Ciò posto, il ricorrente ha depositato una perizia, che attesta una distanza di 290 metri (superiore al limite dei 250 metri introdotto dalla novella) tra la propria tabaccheria e la scuola materna Arcobaleno, ed ha insistito sulla diretta ed immediata applicabilità della modifica normativa a tutti i rapporti pendenti, fra i quali anche quello sotteso al presente giudizio.

L’Amministrazione si è costituita con il patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, chiedendo la reiezione del gravame.

All’udienza del 22.11.2022 il ricorso è stato introitato per la decisione.

Il ricorso è infondato e va respinto.

L'art. 4 della L.R. Lazio n° 5/2013, nella versione vigente all'atto dell'emanazione del provvedimento impugnato, prevedeva che:

“1. Fermo restando il rispetto della normativa statale in materia, al fine di tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e prevenire fenomeni di GAP, è vietata l'apertura di nuove sale gioco che siano ubicate ad una distanza inferiore a cinquecento metri da aree sensibili, quali istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani, centri anziani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio assistenziale o luoghi di culto.

1 bis. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili oltre a quelli previsti al comma 1, tenendo conto dell'impatto sul territorio, della sicurezza urbana, dei problemi connessi con la viabilità, dell'inquinamento acustico e del disturbo della quiete pubblica.

2. I comuni possono prevedere incentivi per i titolari di esercizi pubblici che rimuovono slot machine o videolottery o che scelgono di non installarle, secondo criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali”.

Il precedente articolo 2, al comma 1, lettera c), fornisce la definizione di “sala gioco”, intesa quale *“luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti o comunque accessibili slot machine o videolottery e tutte le forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente.”*

L'ampia e volutamente generica formulazione della normativa regionale consente di ricomprendere anche un “corner sportivo”, inteso come frazione del locale tabaccheria adibito a ricevitoria di scommesse sportive, nel novero delle sale scommesse.

Anche a livello comunale, peraltro, il cd. “corner sportivo” risulta ricompreso nell'ambito dell'obbligo di rispetto della distanza minima dai luoghi sensibili, come si evince dall'art. 6 del Regolamento Sale da Gioco e Giochi Leciti di Roma Capitale nr. 31 del 09/06/2017, che si riferisce espressamente alle “agenzie per la

raccolta di scommesse”, nell’ambito delle quali va ad inquadarsi anche l’attività di raccolta di scommesse sportive oggetto del presente giudizio.

La ricomprensione del “corner sportivo” tra le sale scommesse risulta peraltro in linea con la *ratio* della normativa regionale indicata dallo stesso ricorrente, che ha lo scopo di prevenire e ridurre il rischio da gioco d’azzardo patologico (GAP) ed il contrasto alla relativa dipendenza, promuovendo la consapevolezza dei rischi correlati al gioco, ancorché lecito, al fine di salvaguardare le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione, nonché la cultura del gioco misurato.

Lo spirito della legge è quello di ridurre i rischi connessi al gioco, nei confronti delle categorie di persone normalmente più esposte e vieppiù vulnerabili, con la conseguenza che l’ampiezza o l’ubicazione dei terminali preposti alla raccolta delle scommesse all’interno dei locali dell’agente sono del tutto irrilevanti ai fini della sottoposizione all’obbligo di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili.

Non rileva, pertanto, che l’attività principale dell’esercente sia quella di tabaccheria, o che per l’accettazione delle scommesse sia prevista l’intermediazione di un operatore, in quanto la natura dell’attività esercitata è sufficiente ad attrarre anche il cd. “corner sportivo” nell’ambito applicativo dell’art. 4 della citata Legge regionale del Lazio n° 5/2013, secondo un’interpretazione teleologica e non formalistica delle disposizioni di legge.

Trattasi, infatti, di attività che reca in sé il rischio di abuso e di dipendenza, a prescindere dalla località di esercizio o dall’intermediazione umana.

Né possono assumere rilievo, ai fini dello scrutinio di legittimità sui provvedimenti in questa sede impugnati, le modifiche all’art. 4 della L.R. Lazio n° 5/2013 apportate, in corso di causa, dall’art. 6 della L.R. Lazio n° 16/2022, che ha ridotto la distanza delle sale gioco dalle aree sensibili dai precedenti 500 metri a 250 metri, modifiche che il ricorrente ha ritenuto applicabili a tutti i rapporti pendenti, fra i

quali anche quello sotteso al presente giudizio.

La tesi non può essere condivisa, in quanto la legittimità del provvedimento amministrativo finale deve essere accertata con riferimento alla normativa vigente al momento della sua adozione, secondo il principio *tempus regit actum*, mentre risultano irrilevanti le modifiche normative successivamente intervenute.

Ne consegue che anche le deduzioni e censure relative all'esatta misurazione della distanza ed ai metodi utilizzati non possono rilevare in questa sede, dovendosi avere riguardo al limite dei 500 metri e non a quello dimezzato, successivamente introdotto.

Sotto distinto profilo, anche la censura relativa all'impossibilità di ricomprendere le scuole materne all'interno del novero degli istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado è infondata.

Sul punto, deve premettersi che ai sensi dell'art. 2 della legge nr. 53/2003 “*d) il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale;*
e) la scuola dell'infanzia, di durata triennale, concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative; nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, essa contribuisce alla formazione integrale delle bambine e dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria”.

Dalla disposizione normativa emerge che le scuole d'infanzia sono integrate nel sistema educativo di istruzione e di formazione, potendo pertanto essere ricomprese all'interno degli “istituti scolastici di qualsiasi grado” presi a riferimento

dall'art. 4 della L.R. Lazio nr. 5/2013.

Tanto premesso, deve subito aggiungersi che la ragione della ricomprensione delle scuole materne tra i luoghi sensibili non si rinviene nell'esigenza di prevenire il rischio che i frequentatori delle stesse siano esposti alla tentazione del gioco (atteso che si tratta di minori di età compresa tra i 3 ed i 5 anni), quanto piuttosto nella natura di luogo di aggregazione e ritrovo, e, quindi, di luogo sensibile in quanto tale.

Sul punto, deve rilevarsi pure che, in ossequio alla consolidata giurisprudenza costituzionale e amministrativa, le misure volte alla prevenzione ed al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo lecito, come l'imposizione di una distanza minima delle sale giochi e scommesse dai luoghi c.d. sensibili, concerne quei luoghi nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili o comunque in condizioni contingenti di difesa ridotta rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo e all'illusione di poter conseguire attraverso di esso facili guadagni (cfr., ex multis, Corte cost., 11 maggio 2017, n. 108 nonché Cons. St., sez. V, 11 luglio 2018, n. 4224, Cons. St., sez. III, 10 febbraio 2016, n. 578).

La medesima giurisprudenza ha pure chiarito che dette limitazioni si ricollegano direttamente alla materia della tutela della salute, che consente deroghe alla libertà di iniziativa economica privata ai sensi del secondo comma dell'art. 41 Cost..

A ciò si aggiunga che le limitazioni all'iniziativa economica privata sono previste direttamente dalla normativa statale e regionale e non da Regolamento comunale.

In particolare, l'art. 7 del D.L. 13 settembre 2012, n. 158, conv. in legge nr. 8 novembre 2012, n. 189 è chiaro nello stabilire, al comma 9, una serie di controlli *“nei confronti degli esercizi presso i quali sono installati gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, ovvero vengono svolte attività di scommessa su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, collocati in prossimità di*

istituti scolastici primari e secondari, di strutture sanitarie ed ospedaliere, di luoghi di culto”; mentre a livello regionale rileva il più volte richiamato art. 4 della Legge Regionale del Lazio 5 agosto 2013 n. 5, che si riferisce a tutti gli istituti scolastici di qualsiasi grado.

Da ciò deriva che le limitazioni imposte dalla normativa statale e regionale non si pongono in contrasto, nemmeno ipoteticamente, con gli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione, risultando le censure di incostituzionalità formulate dal ricorrente manifestamente infondate.

In conclusione il ricorso deve essere respinto.

La peculiarità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 22 novembre 2022 e 17 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Raffaello Scarpato, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaello Scarpato

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo