

Publicato il 31/08/2023

N. 08095/2023REG.PROV.COLL.

N. 02094/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2094 del 2023, proposto da Allstar s.r.l. con socio unico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Cino Benelli e Diego Vaiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio n.3;

contro

Comune di Ravenna, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizia Giulianini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Marco Anecchino in Roma, via Cassiodoro n. 1/A;

Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Rosaria Russo Valentini e Roberto Bonatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Eufente s.p.a., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione II, n. 1028 del 28 dicembre 2022

Visti il ricorso in appello 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 15 giugno 2023 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla deliberazione del Consiglio comunale di Ravenna n. 37 del 10 aprile 2018, di *"Mappatura dei luoghi sensibili"*, adottata in esecuzione della deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna 12 giugno 2017 n. 831 recante *"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. n. 5/2013 come modificata dall'art. 48 L.R. n. 18/2016)"*;
- dalla suddetta deliberazione n. 831 del 12 giugno 2017 della Giunta regionale dell'Emilia Romagna;
- dal provvedimento del Comune di Ravenna dell'11 novembre 2020 di chiusura della sala slot/vlt della All Star s.r.l. con socio unico, sita in via Secondo Bini 9D;
- da ogni altro atto e provvedimento presupposto e conseguente o comunque connesso del procedimento.

2. Avverso tali provvedimenti la All Star s.r.l. (che gestisce, appunto - tra le altre - la sala dedicata alla raccolta del gioco lecito posta nel Comune di Ravenna, in via Secondo Bini n. 9/D) ha proposto ricorso dinanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna, corredato di motivi aggiunti, formulando numerose doglianze quali, in particolare, la violazione degli artt. 3, 5, 23, 41, 42, 97 e 118 della Costituzione, dell'art. 1 comma 2 del d.l. n. 1/2012 conv. in l. 27/2012, l'inosservanza dell'art. 6 della l.r. 5/2013 e dell'art.48 della l. r. 18/2016 e la contrarietà di tali disposizioni alla Costituzione e all'art. 6 CEDU, la violazione dell'art. 46 dello Statuto regionale, dell'art. 8 della l.r. n. 20/2000, della direttiva 2015/1535/UE, degli artt. 1 e ss. del d. lgs. n. 427/2000, della l.n. 317/86, dell'art. 1 comma 2bis della l.n. 241/1990 e dell'art. 190 del Codice della strada, eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti e difetto di istruttoria.

3. Il T.a.r. per l'Emilia Romagna, con la sentenza n. 1028 del 28 dicembre 2022, ha respinto il ricorso ed i motivi aggiunti, compensando tra le parti le spese di lite.

4. La originaria ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato di annullare e/o riformare tale pronuncia, affidando il suo appello ad un unico articolato motivo così rubricato:

I - erroneità della sentenza gravata, nella parte in cui ha respinto il quarto motivo del ricorso introduttivo e il primo motivo dei motivi aggiunti, proposti per far accertare la violazione dell'art. 6 della L.R. n. 5/2013, l'eccesso di potere per carenza dei presupposti e per difetto di istruttoria e di motivazione che viziano i provvedimenti impugnati e lo sviamento di potere rispetto ai fini indicati dalla legge.

5. Si sono costituiti in giudizio la Regione Emilia Romagna ed il Comune di Ravenna, chiedendo il rigetto dell'appello, in quanto infondato.

6. Con ordinanza n. 1299 del 3 aprile 2023, l'istanza di sospensione in via cautelare della sentenza appellata è stata accolta ai soli fini del mantenimento della *res adhuc integra* nelle more della decisione del merito.

7. Con memorie del 24 marzo e dell'11 e 15 maggio 2023 e repliche del 23 e 25 maggio 2023, le parti hanno illustrato ulteriormente le loro difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.

8. All'udienza pubblica del 15 giugno 2023 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. Preliminarmente, in applicazione del divieto di *nova* in appello di cui all'art. 104 c.p.a., devono essere dichiarati inammissibili, come puntualmente eccepito dalla difesa dell'Amministrazione, i documenti prodotti per la prima volta solo nel presente grado di giudizio.

10. Quanto al merito della causa, limitando il proprio appello - e dunque circoscrivendo il *thema decidendum* del presente giudizio - alla parte della sentenza del T.a.r. in cui è stato respinto il motivo di ricorso concernente l'illegittimità della deliberazione consiliare n. 37/2018 per l'inclusione, tra i luoghi sensibili, anche delle sale cinematografiche presenti sul territorio, la originaria ricorrente ha sottolineato la particolarità della questione al centro della controversia che, per tale ragione, sarebbe stata profondamente *“diversa da quelle già definite in altri consimili casi che hanno dato origine ad un'ormai consolidata giurisprudenza amministrativa”*.

10.1. In particolare, l'appellante ha evidenziato che nella fattispecie in esame la chiusura della sua sala gioco è stata disposta perché il Comune di Ravenna, con la citata delibera del Consiglio comunale n. 37/2018, ha ricompreso, per la prima volta, tra i *“luoghi sensibili”* anche le *“sale cinematografiche ed i teatri presenti sul territorio comunale, in quanto luoghi di aggregazione che offrono attività di richiamo per minori ed adolescenti”*, e il suo locale si trova a una distanza inferiore di 500 metri dal *“Cinema*

City”, un complesso immobiliare che ricomprende, appunto, una sala cinematografica (oltre ad altre attività ricreative come il bowling e alcuni ristoranti e birrerie).

10.2. L’individuazione dei cinema tra i luoghi “sensibili” di “aggregazione giovanile” sarebbe avvenuta, secondo la sua ricostruzione, in manifesta violazione dei parametri che avrebbero dovuto guidare l’Amministrazione, essendo stata operata senza che il Comune avesse condotto l’adeguata istruttoria prescritta dalla legge regionale n. 5/2013 e dalla delibera della Giunta regionale n. 831/2017 e non sarebbe stata accompagnata da una sufficiente motivazione del provvedimento assunto, *“incorrendo altresì in sviamento di potere e in eccesso di potere per aver operato una scelta contraria alla ratio per la quale il divieto di prosecuzione dell’attività di gioco è stato previsto, nonché assunta nel totale difetto dei necessari presupposti di fatto e di diritto”*.

10.3. Il T.a.r. per l’Emilia Romagna, ritenendo legittima la determinazione comunale e riconoscendo che una sala cinematografica potesse ben rappresentare *“un luogo notoriamente frequentato da giovani ed anziani e dunque per definizione <<sensibile>> secondo la normativa regionale che vi ricomprende <<i luoghi di aggregazione giovanile>>”*, avrebbe espresso *“un’affermazione totalmente erronea, in fatto e in diritto”*, omettendo di pronunciarsi sul dedotto difetto di istruttoria che aveva inficiato irrimediabilmente il provvedimento del Comune di Ravenna, poiché la delibera consiliare non recava alcuna traccia né della verifica *“dell’impatto dell’installazione degli apparecchi sul contesto e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica”* (prescritta dall’art. 6 comma 2 bis della l. reg. n. 5/2013 in caso di ampliamento dei luoghi sensibili) né tantomeno della valutazione *“delle caratteristiche sociali ed economiche della popolazione di riferimento nonché delle particolari o specifiche utenze dei ... luoghi”* (richiamata dalla Giunta regionale dell’Emilia Romagna nella delibera n. 831/2017).

11. Tali censure non sono fondate e devono essere respinte.

11.1. Con la delibera del Consiglio comunale n. 37/2018 il Comune di Ravenna, definendo le sale cinematografiche (ed i teatri) “luoghi sensibili” ai sensi della normativa volta al contrasto della ludopatia, lungi dall’enucleare un’ulteriore categoria di luoghi rilevanti ai sensi di quanto previsto dalla l. reg. n. 5/2013, diversa da quelle già indicate, ha inteso semplicemente specificare che, tra i luoghi di aggregazione che offrono attività di richiamo per minori e adolescenti (di cui anche alla d. GR n. 831/2013), sono ricompresi anche tali locali che, per un dato di comune esperienza, sono infatti particolarmente frequentati dai giovani, soprattutto in contesti della tipologia di quello *de quo*, connotato dalla concentrazione nel medesimo complesso immobiliare di altri servizi ricreativi e di ristorazione (bowling, birreria, ecc.) e devono essere proprio per tale indubbia caratteristica tenuti in considerazione per il rispetto delle distanze minime delle sale da gioco.

11.2. Alla luce di tali argomentazioni, nonostante il richiamo del provvedimento impugnato al comma *2quater* dell’art. 6 della l. reg. n. 5/2013, finiscono per risultare non pertinenti le doglianze svolte dall’appellante circa il preteso difetto di istruttoria da parte del Comune che, in questo caso, non appare aver esercitato il potere “ampliativo” comunque assegnatogli dal legislatore e, dunque, non aver aggiunto alcuna nuova categoria ai cd. “luoghi sensibili”.

11.3. Parimenti infondate e, in ogni caso, non in grado di condurre ad una riforma della sentenza appellata sono, poi, le censure sviluppate dalla All Star s.r.l. in relazione all’asserita impossibilità di includere le sale cinematografiche nei luoghi di aggregazione di minori ed adolescenti a causa della frequentazione in realtà aperta al pubblico di ogni fascia di età e non esclusivamente a quella giovanile e alla circostanza per la quale la particolare fragilità dei più giovani sarebbe già

sufficientemente tutelata attraverso il divieto di accesso al gioco per i minori di 18 anni.

11.4. Come affermato anche da questo Consiglio in recenti decisioni, (cfr *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 26 marzo 2021 n. 2582) e ribadito anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 27/2019 (in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della l. reg. dell’Abruzzo che includeva tra i luoghi sensibili anche le caserme) del tutto influente sulla soluzione della questione si rivela, in verità, la circostanza della frequentazione non esclusiva da parte dei giovani, che, comunque, sogliono utilizzare tale tipologia di locale come punto di ritrovo e figurano sicuramente tra le persone più esposte al fenomeno della ludopatia proprio per l’immaturità della loro condizione psicofisica. Quanto, poi, alla assoluta necessità di proteggere anche i minori di 18 anni dai rischi connessi alla ludopatia, occorre sottolineare che tra i luoghi sensibili la legge prevede anche tutti gli istituti scolastici, che sono frequentati in maggioranza da studenti ancora minorenni.

11.5. La specificazione in parola, delle sale cinematografiche tra i “luoghi sensibili”, come centri di aggregazione giovanile, effettuata dal Comune di Ravenna attraverso la deliberazione impugnata non determina, in breve, una “*eccessiva dilatazione delle aree sensibili, foriera correlativamente di sproporzionata limitazione all’esercizio di autorità economica lecita gestita dallo Stato in regime di concessione*”, ma rappresenta, come giudicato dal T.a.r., una quanto mai opportuna precisazione in rapporto ad uno dei posti di frequentazione più utilizzato dai giovani, senza che osti a tale conclusione il fatto che i relativi locali possano essere frequentati anche da altri soggetti di diversa età o persino dalla collettività indifferenziata.

11.6. Ciò che rileva, in definitiva, secondo il costante orientamento di questo Consiglio, cui il Collegio aderisce pienamente, “è la circostanza che in questi luoghi si

verifichino, per lungo tempo o a più riprese, aggregazioni o concentrazioni di soggetti particolarmente esposti al rischio della ludopatia ... meritevoli della massima protezione secondo un principio di massima cautela da applicarsi in questa materia. Non va del resto sottaciuto, in ossequio alla consolidata giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che le misure volte alla prevenzione ed al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo lecito (c.d. ludopatia o GAP - gioco d'azzardo patologico) come quella in questione – consistente nella imposizione di una distanza minima delle sale giochi e scommesse dai luoghi c.d. sensibili e, cioè, nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili o comunque in condizioni contingenti di difese ridotte rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo e all'illusione di poter conseguire attraverso di esso facili guadagni – rientrano principalmente nella materia della tutela della salute (v. Corte cost., 11 maggio 2017, n. 108 nonché Cons. Stato, sez. V, 16 dicembre 2022 n. 11036; sez. III, 26 marzo 2021 n. 2582; sez. V, 11 luglio 2018, n. 4224; sez. III, 10 febbraio 2016, n. 578) che il legislatore nazionale e regionale ha ritenuto di dover garantire con un sistema di presidi particolarmente rigoroso.

12. In conclusione, come anticipato, l'appello proposto dalla originaria ricorrente non può trovare accoglimento.

13. Per la complessità delle questioni trattate sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del presente grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Luca Monteferrante, Consigliere

Fabrizio Di Rubbo, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO