

Pubblicato il 27/03/2024

**N. 00066/2024 REG.PROV.COLL.**

**N. 00051/2020 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 staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 51 del 2020, proposto da Andrea Beltrami, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Sisto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Reggio Emilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Annalisa Corradini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- dell'ordinanza dirigenziale R.U.O. 31 del 15.01.2020 - Sportello Unità Produttive ed Edilizia, avente ad oggetto la chiusura di sala gioco/scommesse sita in via Martiri della Bettola 47/E;

- della comunicazione di avvio del procedimento di cessazione dell'attività, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Reggio Emilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2024 la dott.ssa Paola Pozzani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Il ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'ordinanza dirigenziale R.U.O. 31 del 15.01.2020 - Sportello Unità Produttive ed Edilizia, avente ad oggetto la chiusura sala gioco/scommesse sita in via Martiri della Bettola 47/E, nonché della comunicazione di avvio del procedimento di cessazione dell'attività, PG n. 71871/2019, con la quale si comunicava che entro sei mesi dalla data di notifica della stessa, l'attività doveva cessare e che, in caso di inottemperanza, l'Amministrazione avrebbe adottato provvedimento di chiusura.

Sono state respinte le istanze cautelari con decreti presidenziali n. 21 del 2 marzo 2020 *“Considerato che non sussistono le ragioni di estrema gravità ed urgenza previste dall’art. 56 del c.p.a. per la concessione della misura cautelare monocratica”* e n. 27 del 25 marzo 2020 *“Considerato che il ricorso, ad un sommario esame proprio della sede cautelare, non appare assistito dai prescritti requisiti per la concessione della richiesta misura cautelare, poiché, dagli elementi di valutazione acquisiti in corso di causa, non emergono profili che inducono ad una ragionevole previsione sull’esito favorevole del ricorso”*.

Si è costituito in giudizio il Comune di Reggio Emilia.

Con ordinanza cautelare n. 79 del 15 luglio 2020 questo Tribunale ha respinto l'istanza *“Considerato che il ricorso, ad un sommario esame proprio della sede cautelare, non appare assistito dal requisito del fumus boni iuris, poiché il provvedimento impugnato appare conforme ai parametri di legge; considerato che l'amministrazione che ha adottato l'atto ha contemperato gli opposti interessi coinvolti, ritenendo prevalente quello pubblico al rispetto delle distanze con i luoghi sensibili previamente individuati; ritenuto, pertanto, anche alla luce del*

*bilanciamento degli interessi e considerato che il ricorrente non si è attivato per la delocalizzazione del locale, usufruendo del periodo messo a disposizione dall'amministrazione, di dover respingere l'istanza cautelare", confermata in appello con l'ordinanza n. 6475 del 12 novembre 2020 "Rilevato che l'appello cautelare non appare assistito da sufficienti elementi di fondatezza, apparendo prima facie condivisibili le motivazioni dell'ordinanza cautelare impugnata".*

Con ordinanza presidenziale n. 42 dell'8 settembre 2023 si è disposto che  
*"Considerato che non risulta di recente compiuta alcuna attività processuale indicativa della permanenza dell'interesse alla decisione di merito;*

*Ritenuto che, nel caso in cui la parte ricorrente rimanga inerte dopo un'ordinanza istruttoria dichiaratamente finalizzata ad accertarne la permanenza dell'interesse alla decisione della controversia, il giudice adito può dichiarare l'improcedibilità del ricorso ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod.proc.amm., traendo elementi decisivi dal comportamento processuale della parte che così manifesta implicitamente, ma in modo inequivoco, il suo attuale disinteresse alla definizione del giudizio (v. Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 2021 n. 7063);*

*che, pertanto, al fine delle determinazioni da assumere circa la calendarizzazione del ricorso in epigrafe per la sua trattazione in udienza pubblica – stante anche la risalenza nel tempo della causa –, è necessario che la parte ricorrente motivatamente precisi se permanga l'interesse alla decisione di merito e, in caso positivo, aggiorni all'attualità la situazione relativa alla vicenda oggetto della controversia, comunicando (e documentando) eventuali fatti o atti intervenuti successivamente all'instaurazione del giudizio e segnalando, altresì, se ravvisi la necessità del compimento di attività istruttoria;*

*che è, inoltre, necessario che l'Amministrazione resistente verifichi la completezza della propria attività difensiva e, se necessario, provveda alle integrazioni del caso, comunque riferendo di eventuali fatti o atti sopravvenuti e di eventuali circostanze dalle quali possa desumersi la*

*cessazione della materia del contendere o la sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso;*

*Considerato che le parti dovranno ottemperare a quanto richiesto entro il termine di giorni sessanta dalla comunicazione della presente ordinanza;*

*che, alla luce del richiamato orientamento giurisprudenziale in materia, dalla mancata ottemperanza agli incumbenti istruttori il giudice adito potrà trarre elementi di prova anche in ordine alla possibile sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, valutando il comportamento processuale delle parti ai sensi degli artt. 64 e 84, comma 4, cod.proc.amm.”.*

Il Comune resistente con memoria del 3 novembre 2023, ribadita la propria difesa, ha comunicato l'avvenuto sopralluogo verificando che l'attività di scommesse era in corso in violazione delle norme contestate con il provvedimento impugnato.

In data 7 novembre 2023 parte ricorrente ha dichiarato la permanenza dell'interesse alla decisione. L'Amministrazione ha precisato la propria posizione con memoria depositata in giudizio il 16 febbraio 2024.

All'udienza pubblica del 20 marzo 2024, dopo breve discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Parte ricorrente espone che il Sig. Beltrami Andrea è titolare della licenza di pubblica sicurezza a gestire un esercizio di sala giochi sito in Reggio Emilia, alla via Martiri della Bettola 47/E, e che il Comune di Reggio Emilia – Area Servizi della Città – Servizio Sportello Attività Produttive e Edilizia comunicava avvio del procedimento di cessazione dell'attività, PG n. 71871/2019, a seguito della mappatura dei luoghi sensibili ai sensi della L.R. n. 5/2013 s.m.i. e della DGR. n. 831/2017 e dell'individuazione di elenco a cui applicare la disciplina regionale in materia di ludopatia.

Inoltre le osservazioni difensive dall'esponente, non seguiva illegittimamente, secondo la prospettazione attorea, alcun riscontro se non il provvedimento gravato.

Con l'unico motivo di ricorso *“Violazione artt.3 L.241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti, travisamento per avere l'Autorità adottato il provvedimento di cessazione dell'attività e chiusura dell'esercizio in totale spregio del diritto di difesa”* il ricorrente lamenta che nel provvedimento impugnato la motivazione fondata sull'*“incompatibilità dell'esercizio denominato Over 89 S.n.c. di Beltrami Andrea..., poiché la sala giochi/sala scommesse in oggetto si trova ad una distanza minore di 500 metri da luoghi sensibili indicati nella deliberazione”* sarebbe insufficiente poiché non viene fatto *“alcun riferimento”* ai luoghi sensibili che si troverebbero ad una distanza inferiore di metri 500 dal locale del Beltrami, mancando l'indicazione nominativa e la distanza metrica degli stessi dall'esercizio; e ciò, a suo dire, rivelerebbe anche il difetto di istruttoria.

Parte attrice aggiunge che nel gravato provvedimento non si tiene conto degli scritti difensivi presentati dal Sig. Beltrami in data 16 luglio 2019, a seguito della *“Comunicazione di avvio del procedimento di cessazione dell'attività, ai sensi dell'art.7 della L. 241/1990 PG n. 71871/2019”*, compromettendo il suo diritto di difesa in quanto, ove siano prodotte osservazioni dal destinatario del provvedimento negativo che si preannuncia di assumere, del mancato accoglimento delle stesse deve darsi ragione nella motivazione del provvedimento finale.

L'Amministrazione ha controdedotto che, trovandosi la sala gioco a distanza inferiore a 500 mt dai luoghi sensibili individuati dal provvedimento, ai sensi della Legge Regionale n. 5/13 *“Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie*

*correlate*” e della DGR n. 831/17, la resistente ha disposto la cessazione dell’attività di gioco e scommesse esercitata dal ricorrente, dando termine per la delocalizzazione sulla quale l’interessato non ha promosso alcuna istanza.

Il Collegio, illustrate brevemente le posizioni delle parti, osserva che nel provvedimento impugnato è fatto riferimento alla mappatura dei luoghi sensibili operata dal Comune, in modo da rendere agevole al destinatario la propria eventuale difesa sul punto: nel caso di specie, parte attrice non ha formulato contestazioni nell’atto introduttivo del giudizio rivolte alla confutazione concreta della violazione delle distanze di legge. La circostanza, addotta dalla difesa dell’Amministrazione e non contestata dal ricorrente, che le deliberazioni comunali di approvazione della mappatura dei luoghi sensibili, con allegata cartografia, fossero stati pubblicati all’Albo Pretorio e sul sito internet del Comune di Reggio Emilia, quindi conoscibili dalla collettività e comunque facilmente consultabili, priva di fondamento le censure di difetto di motivazione e di carenza istruttoria. E, del resto, per costante giurisprudenza, nel caso di provvedimento motivato *per relationem* non occorre che l’atto richiamato dalla motivazione sia portato nella sfera di conoscibilità legale del destinatario, essendo invece sufficiente che ne siano espressamente indicati gli estremi o la tipologia, dovendo essere l’atto stesso messo a disposizione ed esibito ad istanza di parte; il che, come è evidente, è accaduto nel caso di specie, per avere il provvedimento comunale chiaramente indicato gli atti relativi alla mappatura dei luoghi sensibili.

La Legge regionale Emilia-Romagna 4 luglio 2013 n. 5, come modificata dalla legge 28 ottobre 2016, n. 18, nell’esercizio delle proprie attribuzioni concorrenti in materia di “tutela della salute” (Corte Cost. n. 108/2017), ha in materia dettato limiti di distanza 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, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori; la Giunta regionale, con deliberazione n. 831/2017, ha onerato i Comuni a procedere alla mappatura dei punti di raccolta che non rispettano i suindicati limiti di distanza.

In particolare, come anche di recente rammentato dalla decisione del Consiglio di Stato n. 2422, pubblicata in data 8 marzo 2023 *“La legge regionale ha, pertanto, individuato con disposizioni “incisive e cogenti” la destinazione funzionale dei siti sensibili, per poi attribuire il compito (meramente ricognitivo) di “mappatura dei luoghi sensibili” ai Comuni interessati (Cons. Stato, VI, 19 marzo 2019 n. 1806)”*.

La deliberazione regionale n. 831/2017 ha confermato l'estensione del divieto alle sale giochi e scommesse in esercizio e ha dato mandato ai Comuni di effettuare la “mappatura” dei “luoghi sensibili”, nonché di procedere al loro aggiornamento, tanto a norma dell'art. 48, comma 5, della Legge Regionale n. 18/2016 (“Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili”), nonché dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge regionale n. 5 del 2013 (contenente il divieto di esercizio a distanza inferiore a 500 mt.); gli atti deliberativi comunali di natura ricognitiva, nella individuazione dei luoghi sensibili (modalità e mappatura), hanno conformato le attività ricadenti sul territorio alla tutela del superiore interesse pubblico perseguito dalla legge regionale (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, n. 245 del 21 aprile 2023).

Nel caso di specie, quindi, comunque non contestati gli atti attuativi di mappatura né quelli regionali presupposti, la censura relativa alla mancata individuazione dei luoghi sensibili sui quali parametrare la misura gravata appare priva di fondamento,

non solo in forza della rilevata agevole individuazione dei luoghi sensibili, ma anche in mancanza di una concreta contestazione sulla consistenza distanziometrica dell'attività in questione dai luoghi sensibili stessi individuati dal Comune resistente.

Sulla censura relativa al mancato riscontro dell'Amministrazione a seguito delle osservazioni difensive comunicate dall'interessato, considerato che l'attività amministrativa in materia è vincolata dalla Legge per essere i provvedimenti di chiusura delle attività meramente consequenziali alla pregressa "mappatura" dei luoghi sensibili e quindi senza alcuna nuova ponderazione di interessi, invero già compiuta a monte in tutto e per tutto dal legislatore regionale, il Collegio ritiene infondata la doglianza sul punto in ragione della disposizione di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, della Legge n. 241 del 7 agosto 1990 e ss.mm. sul procedimento amministrativo (cfr. T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, Sez. I, n. 244 del 7 marzo 2022, e n. 704/2020).

Pertanto, ritenuta l'infondatezza della domanda attorea per i motivi sopra illustrati, il Collegio respinge il ricorso.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite liquidate in Euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore del Comune di Reggio Emilia.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2024 con  
l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario

Paola Pozzani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Paola Pozzani

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO