



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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 159 del 2017, proposto da:
Play And Win s.a.s. di Martucci Giulia & C, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Geronimo Cardia, con domicilio
eletto presso lo studio dell'avv. Cristiano Antonini in Venezia-Mestre, via Andrea
Costa n.20/e;

contro

Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli
avvocati Antonio Iannotta, Maurizio Ballarin e Nicoletta Ongaro, con domicilio
eletto presso l'Avvocatura civica in Venezia, S. Marco 4091;

nei confronti di

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentata e difesa *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,
presso i cui Uffici è legalmente domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;
Istituto Comprensivo Statale "Filippo Einaudi" di Venezia Marghera, in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici è legalmente domiciliato in Venezia, piazza S. Marco, 63;

per l'annullamento

a) della nota 2016/XIII.2.4.706 inviata in data 20.1.2017 dal Comune di Venezia-Direzione Servizi al Cittadino e Imprese-Settore Sportello Unico Attività Produttive-Servizio Sportello Autorizzazioni Commercio 4, con cui il ricorrente è stato diffidato “*ad esercitare nei locali siti a Marghera in via B. Longhena n.11-13 l'attività di giochi?*”;

b) di ogni altro atto analogo, relativo, presupposto e conseguente, e comunque connesso, con specifico riferimento al “*Regolamento comunale in materia di giochi?*” pubblicato sull'Albo pretorio del Comune di Venezia dal 25.11.2016 al 10.12.2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dell'Istituto Comprensivo Statale “*Filippo Einaudi?*” di Venezia Marghera;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2017 il dott. Michele Pizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 14 febbraio 2017 la Play and Win s.a.s. di Martucci Giulia & C., esponendo di essere un esercente che svolge l'attività di accettazione e raccolta di scommesse di giochi pubblici per conto del concessionario Intralot Italia s.p.a. nei locali ubicati in Venezia Marghera, via B. Longhena n.11-13 e di essere già stata autorizzata dal Questore della provincia di Venezia nel maggio del

2016, ha impugnato la nota 2016/XIII.2.4.706 meglio indicata in epigrafe, con la quale il Comune di Venezia, sulla base del fatto che i locali della odierna ricorrente non rispettano la distanza minima di 500 metri da determinati luoghi sensibili, come invece previsto dall'art. 6 del Regolamento comunale in materia di giochi approvato con D.C.C. n.50 del 10.11.2016, pubblicato il 25.11.2016, e in particolare accertando che i locali *de quibus* non rispettano la suddetta distanza minima dalla scuola media Einaudi di via Canal n.20, dalla scuola primaria Grimani di via Canal n.5, dagli impianti sportivi di via Paolucci, dagli impianti sportivi di via Casati, dal Teatro Aurora di via E. Gelain, dalla Parrocchia della Resurrezione di via Palladio e dalla Chiesa Cattolica Parrocchiale S. Antonio di piazza S. Antonio, ha diffidato la ricorrente “*ad esercitare nei locali siti a Marghera in via B Longhena n.11-13 l'attività di giochi, iniziata in data 21/12/2016, di cui alle licenze rilasciate dalla Questura di Venezia con prot. n.11/E/2016/Amm. del 10/05/2016, in difformità a quanto disposto dal Regolamento Comunale in materia di giochi?*”.

Il ricorso è articolato nei seguenti cinque motivi:

- illegittimità degli atti impugnati, violazione di legge, eccesso di potere, in quanto il distanziometro contenuto nel Regolamento non trova applicazione al caso di specie per espressa previsione del Regolamento essendo il medesimo entrato in vigore in data successiva sia all'autorizzazione che all'apertura della sala;
- in via subordinata, illegittimità del Regolamento, presupposto dell'ordine di chiusura, nella misura in cui il Regolamento determina l'effetto espulsivo sul territorio;
- violazione da parte delle norme di Regolamento censurate, nella misura in cui determinano l'effetto espulsivo, dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione, stante l'evidente sproporzione delle misure imposte, nonché difetto di istruttoria;
- violazione da parte delle norme di Regolamento censurate, nella misura in cui

determinano l'effetto espulsivo, del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione;

- violazione da parte delle norme di Regolamento censurate, nella misura in cui determinano l'effetto espulsivo, della riserva di legge statale in materia di trasparenza, concorrenzialità e libertà del mercato sancito dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Venezia, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e l'Istituto Comprensivo Statale "Filippo Einaudi" di Venezia Marghera chiedendo tutti il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n.113/2017, pronunciata all'esito della camera di consiglio del 9 marzo 2017, la domanda cautelare è stata accolta *"unicamente sotto il profilo del periculum in mora"*.

All'udienza pubblica del 25 maggio 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il primo motivo di ricorso è infondato.

Infatti, ai sensi dell'art. 17 del Regolamento comunale in materia di giochi, approvato con D.C.C. n.50 del 10.11.2016, *"Il presente Regolamento entra in vigore il quindicesimo giorno della sua pubblicazione, mentre le prescrizioni relative alla sola localizzazione e distanze, di cui all'art. 6 del presente regolamento, non si applicano agli esercizi già autorizzati e ai loro eventuali subingressi [...]"*.

Pertanto, ai fini della non operatività delle distanze minime di cui all'art. 6 del nuovo Regolamento comunale in materia di giochi (500 metri in linea d'aria rispetto a determinati luoghi sensibili per l'apertura di nuove sale giochi, nuova collocazione di apparecchi da gioco o nuova apertura di sale scommesse), occorre che l'attività di sala giochi o di sala scommesse sia già stata autorizzata alla data di entrata in vigore del suddetto Regolamento (10 dicembre 2016).

Sul punto il Collegio osserva che, ai fini della verifica del possesso della

autorizzazione in data antecedente all'entrata in vigore del nuovo Regolamento (per verificare se all'operatore economico possa o meno applicarsi la nuova disciplina regolamentare di cui all'art. 6 del Regolamento *de quo*), esplica effetti la sola autorizzazione rilasciata dal competente Ufficio comunale e, al contrario, a differenza di quanto affermato dal ricorrente, è del tutto ininfluenza il possesso della licenza della Questura, in quanto l'Autorità di P.S. è competente ad accertare solo ed unicamente la sussistenza dei requisiti di ordine morale per la tutela della sicurezza pubblica, fatte salve *“le limitazioni imposte dalla legge statale, regionale o da regolamento comunale e, in particolare, da quelle inerenti alla nuova collocazione di apparecchi a distanza dai luoghi sensibili, ai sensi della legge regionale n.6 del 2015 e dei relativi atti attuativi”* (Licenza della Questura di Venezia-Commissariato di P.S. Marghera del 10.05.2016 – All.1 del fascicolo di parte ricorrente).

Né nel presente caso è possibile affermare che il Comune di Venezia avesse già autorizzato la ricorrente per l'attività di sala scommesse sin dal novembre del 2016, in quanto con il provvedimento del 14 novembre 2016 (All. 4 del fascicolo di parte ricorrente) era stata accolta la C.I.L.A. *“limitatamente alle sole opere edilizie, ricordando sin d'ora che l'avvio dell'attività di sala scommesse dovrà essere preventivamente richiesta al Settore Commercio del Comune di Venezia”*, con ciò palesandosi che, diversamente da quanto affermato nel ricorso, tale provvedimento non ha mai avuto alcun valore di autorizzazione all'apertura della sala scommesse nell'immobile sito in Venezia-Marghera, via Longhena n.13.

Infine, ai fini della verifica della data di apertura dei locali, occorre prendere in considerazione il momento in cui l'operatore economico risulta aver effettivamente iniziato l'attività di raccolta scommesse: data che, nel presente caso, è quella del 22 dicembre 2016, come affermato dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli con nota prot. n.1643 del 10.01.2017 (All. 1 del fascicolo dell'Agenzia delle Dogane e All. 9 del fascicolo del Comune di Venezia), ovvero in un

momento successivo alla data di entrata in vigore del nuovo Regolamento comunale in materia di giochi, con la conseguenza che, anche sotto tale aspetto, alla Play and Win s.a.s. di Martucci Giulia & C. è pienamente ed integralmente applicabile la nuova disciplina regolamentare in materia di giochi.

Il primo motivo di ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

I restanti motivi di ricorso, con i quali la ricorrente denuncia, sotto molteplici profili, l'illegittimità della previsione regolamentare in materia di localizzazione di nuove sale giochi e nuove sale scommesse, lamentando l'effetto "espulsivo" che ne deriva, in quanto strettamente connessi, possono essere congiuntamente esaminati e tutti dichiarati infondati.

Ai sensi dell'art. 6 del nuovo Regolamento comunale in materia di giochi, i luoghi "sensibili" (ovvero frequentati da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d'azzardo) sono: 1) gli istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado; 2) i luoghi di culto; 3) gli impianti sportivi ed i centri giovanili o gli altri istituti frequentati principalmente da giovani e tra questi anche i patronati e gli oratori; 4) le strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, le strutture ricettive per categorie protette; 5) i giardini, i parchi e gli spazi pubblici attrezzati e non, altri spazi verdi pubblici attrezzati e non; 6) i siti museali; 7) le caserme, le aree a servizi, le cliniche, i luoghi di particolare valore civico.

Nel presente caso l'attività di sala scommesse svolta dalla società ricorrente è stata diffidata dal Comune di Venezia in quanto collocata ad una distanza inferiore ai 500 metri, calcolati in linea d'aria, rispetto a due scuole, due impianti sportivi, due parrocchie ed un teatro (diffida impugnata, All. 10 del fascicolo di parte ricorrente).

Sul punto il Collegio rileva che, almeno con riferimento alle scuole e agli impianti sportivi che qui vengono in considerazione (luoghi frequentati, rispettivamente in

via esclusiva e prevalente, da giovani costituenti una categoria sociale maggiormente vulnerabile rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo) risulta pienamente ragionevole la scelta operata dal Comune di Venezia di qualificare tali luoghi come "sensibili" ai sensi dell'art. 6 del Regolamento comunale, ai fini del contrasto alla diffusione della ludopatia.

Né il ricorrente, nel presente giudizio, può lamentare l'effetto espulsivo causato dalla nuova disciplina regolamentare (ovvero la circostanza che, secondo la tesi esposta nel ricorso, rispettando la distanza minima di 500 metri in linea d'aria da tutti i luoghi sensibili elencati dal citato art. 6, l'apertura di nuove sale giochi o nuove sale scommesse sarebbe ammessa solo nell'1,2% del territorio del Comune di Venezia), in quanto tale effetto sarebbe comunque la risultante della sommatoria di tutte le sette categorie di luoghi sensibili sopra elencate e previste dall'art. 6 del Regolamento comunale.

Al contrario, nel presente caso, il gravato provvedimento di diffida è motivato sul presupposto che l'odierna ricorrente non rispetta la distanza minima con riferimento a due scuole, due impianti sportivi, due parrocchie ed un teatro (luoghi rientranti in quattro delle sette categorie di cui all'art. 6 del citato Regolamento), con la conseguenza che l'odierna ricorrente non vanta alcun interesse, nel presente giudizio, ad impugnare la previsione regolamentare laddove qualifica, come luoghi sensibili, le strutture residenziali o semiresidenziali, i giardini, i parchi, gli spazi pubblici, i siti museali, le caserme, le cliniche, in quanto tali ulteriori luoghi sensibili non vengono in luce nel presente giudizio.

Pertanto la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare che il lamentato effetto espulsivo si sarebbe verificato già solo considerando, come luoghi sensibili, le scuole di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, gli impianti sportivi ed i teatri (gli unici luoghi sensibili che sono venuti in luce nella presente fattispecie), essendo inammissibile per difetto di interesse (prima ancora che infondata) una censura con la quale si

lamenti la sproporzione e la irragionevolezza di un effetto espulsivo dedotto come conseguenza dell'operare congiunto di tutti i luoghi sensibili previsti dal Regolamento comunale, qualora, come nel presente caso, solo una parte di tali luoghi sensibili sia stata presa in considerazione dall'Amministrazione comunale per l'adozione del provvedimento di diffida.

Inoltre la distanza di 500 metri calcolata in linea d'aria, rapportata all'estensione territoriale del Comune di Venezia, appare ragionevole e proporzionata, anche considerando che: *“solo tale modo di misurazione consente di ottenere una univoca certezza della distanza tra due luoghi (che oltretutto rimane invariata nel corso del tempo), a differenza del “percorso pedonale più breve” che non solo può dare adito a profili di opinabilità ma ben può modificarsi nel corso degli anni.”* (TAR Veneto, Sezione III, sent. n.1078/2016).

Né, infine, risulta violata *in subiecta materia* la competenza legislativa esclusiva statale in materia di trasparenza, concorrenzialità e libertà di mercato.

Come recentemente affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n.108/2017, giudicando sulla legittimità costituzionale di una norma della Regione Puglia concernente il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico, *“La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto 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.*
[...]

La norma regionale si muove su un piano distinto da quella del TULPS. Per quanto si è detto, essa non mira a contrastare i fenomeni criminosi e le turbative dell'ordine pubblico collegati al mondo del gioco e delle scommesse, ma si preoccupa, «piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli», segnatamente in termini di prevenzione di «forme di gioco cosiddetto compulsivo» (sentenza n. 300 del 2011). In quest'ottica, la circostanza che l'autorità comunale, facendo applicazione della disposizione censurata, possa

inibire l'esercizio di una attività pure autorizzata dal questore – come nel caso oggetto del giudizio principale – non implica alcuna interferenza con le diverse valutazioni demandate all'autorità di pubblica sicurezza.” (sul punto da ultimo anche Cons. Stato, Sez.V, sent. n.3138/2017).

Pertanto, anche facendo applicazione di tali recenti arresti giurisprudenziali, si deve osservare che il Regolamento del Comune di Venezia in materia di giochi, adottato in applicazione dell'art. 20, comma 3, della Legge Regionale n.6/2015, non invade, né potrebbe invadere, alcuna competenza legislativa esclusiva statale.

Pertanto il secondo, il terzo, il quarto ed il quinto motivo di ricorso devono essere rigettati.

Dalla infondatezza dei motivi di ricorso deriva, altresì, l'infondatezza della domanda risarcitoria che pertanto deve essere rigettata.

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

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

P.Q.M.

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

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di lite liquidate in € 1.500,00 oltre spese generali, IVA e CPA in favore di ciascuna parte costituita in giudizio.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Marco Rinaldi, Referendario

Michele Pizzi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Michele Pizzi

Claudio Rovis

IL SEGRETARIO