

Publicato il 26/03/2021

N. 02582/2021REG.PROV.COLL.
N. 05176/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5176 del 2020, proposto da -OMISSIS-, in proprio e quale legale rappresentante *pro tempore* di -OMISSIS- rappresentati e difesi dall'Avvocato Giovanni Maria Matino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via delle Mantellate, n. 8;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, e Questura di Pisa, in persona del Questore *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

-OMISSIS-, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Benedetta Leone e dall'Avvocato Claudia Piscione Kivel Mazuy, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. -OMISSIS- del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sez. II, che ha respinto il ricorso promosso dagli odierni appellanti contro:

a) il provvedimento Cat. -OMISSIS-^ Sez. del -OMISSIS-, notificato in pari data, a firma del Questore della Provincia di Pisa, con il quale si dispone il rigetto dell'istanza di cui all'art. 88 T.U.L.P.S. per l'esercizio della raccolta delle scommesse;

b) il Regolamento per l'esercizio del gioco lecito, approvato con deliberazione del Consiglio dell'--OMISSIS-, richiamato *per relationem* nel provvedimento di rigetto sub a);

c) ogni altro atto e provvedimento ad essi presupposto e conseguente, ancorché incognito, ivi compresa la nota prot. n. -OMISSIS- dell'-OMISSIS-, allo stato incognita ma richiamata *per relationem* nel provvedimento di rigetto sub a).

visto l'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020;

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, della Questura di Pisa e dell'-OMISSIS-

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 marzo 2021 il Consigliere Massimiliano Noccelli, mentre nessuno dei difensori delle parti ha chiesto di discutere la causa da remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le odierne appellanti, -OMISSIS- e -OMISSIS-) hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), esponendo di avere presentato in data 26 ottobre 2018 alla Questura di Pisa un'istanza ai sensi dell'art. 88 del T.U.L.P.S., finalizzata

all'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse presso i locali posti nel Comune di -OMISSIS-per conto della società -OMISSIS-ed hanno evidenziato quindi che la suddetta istanza è stata respinta dalla Questura di Pisa, sul rilievo che i locali, ove la richiedente intenderebbe esercitare l'attività in oggetto, non rispettano la distanza minima di 500 m. dai luoghi sensibili, in particolare giardini pubblici e attività di B&B, indicati dal regolamento dell'-OMISSIS-.

1.1. -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno quindi impugnato avanti a detto Tribunale il provvedimento di rigetto, in uno con il regolamento dell'-OMISSIS- n. 20 del 2018, articolando nei loro confronti le seguenti censure.

1.2. Con il primo motivo le ricorrenti in prime cure hanno evidenziato che nell'atto gravato non è indicato con esattezza a quali luoghi sensibili ci si riferisca e come sia stata effettuata la misurazione, che richiede l'utilizzo del percorso a piedi più breve, ai sensi dell'art. 190 Codice della strada.

1.3. D'altra parte esse hanno contestato il mancato rispetto delle distanze di legge e ha chiesto comunque lo svolgimento di verifica.

1.4. Con il secondo motivo in prime cure si è contestato il regolamento locale dove, all'art. 8, comma 4, individua come luoghi sensibili i “*giardini pubblici*” e le “*strutture turisticoricettive extralberghiere*”.

1.5. Infine, con il terzo motivo in prime cure le odierne appellanti hanno negato che si fosse in presenza di una nuova apertura cui si applicano i limiti suddetti, stante il fatto che la detta attività era già esercitata.

1.6. Il Ministero dell'Interno, la Questura di Pisa e l'-OMISSIS- si sono costituiti avanti al Tribunale per resistere al ricorso.

1.7. In particolare l'-OMISSIS-, in punto di fatto, ha chiarito che, sulla base di sopralluogo avvenuto in data 14 dicembre 2018, gli agenti della polizia locale hanno riscontrato che il locale all'interno del quale -OMISSIS- intende realizzare il punto scommesse, dista 300 m dai giardini pubblici posti in via -OMISSIS-, accertamento che è stato effettuato dalla pattuglia con l'ausilio del contachilometri del veicolo in dotazione.

1.8. Con l'ordinanza n.-OMISSIS- il Tribunale ha respinto la domanda incidentale di sospensione articolata in ricorso e disponeva anche lo svolgimento di adempimenti istruttori da parte delle resistenti.

1.9. Con l'ordinanza collegiale n. -OMISSIS-il medesimo Tribunale ha disposto lo svolgimento di verifica affidata alla polizia provinciale di Pisa volta ad accertare, sulla base della documentazione agli atti del giudizio, e di altri atti eventualmente da acquisire presso l'amministrazione comunale di -OMISSIS-, ed anche sulla base della verifica sul posto dei luoghi oggetto di causa, la distanza, per la via pedonale più breve tra il luogo in cui la società ricorrente vuole aprire il punto scommesse (-OMISSIS-), avendo a riferimento l'ingresso alla sede, e il giardino pubblico individuato dall'Amministrazione come luogo sensibile (-OMISSIS-), avendo a riferimento il cancello di ingresso.

1.10. La polizia provinciale di Pisa ha eseguito la disposta verifica accertando che la richiesta distanza misura mt. 365.

2. All'esito degli incombenzi istruttori, così disposti, il Tribunale, con la sentenza n. 347 del 19 marzo 2020, ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di lite tra le parti.

2.1. Queste, in sintesi, le motivazioni del primo giudice.

2.2. La L.R. n. 57 del 2013 vieta, all'art. 4, *«l'apertura di centri di scommesse, di spazi per il gioco con vincita in denaro, nonché la nuova installazione di apparecchi per il gioco lecito all'interno dei centri e degli spazi medesimi, situati ad una distanza inferiore a 500 metri, misurata in base al percorso pedonale più breve»* da una serie di luoghi sensibili indicati dallo stesso art. 4.

2.3. L'art. 4, comma 3, della L.R. n. 57 cit. prevede altresì che *«i comuni possono individuare altri luoghi sensibili soggetti alla disciplina del comma 1, tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»*.

2.4. L'amministrazione locale resistente, con proprio regolamento, ha individuato come luoghi sensibili i *“giardini pubblici”* e le *“strutture turistico-*

ricettive extralberghiere”.

2.5. La polizia municipale, nel corso dell’istruttoria amministrativa, aveva calcolato che l’apertura oggetto dell’istanza non rispettava la distanza minima di 500 metri dai giardini pubblici posti in -OMISSIS- e dall’agriturismo -OMISSIS-, ma le appellanti nel primo grado del giudizio hanno contestato le relative misurazioni, chiedendo lo svolgimento di verifica.

2.6. Il Collegio di prime cure ha proceduto a svolgere istruttoria, richiedendo alla polizia provinciale di Pisa di effettuare la misurazione, secondo i criteri di legge, della distanza dall’attività di cui si chiede l’apertura e il giardino pubblico posto in località -OMISSIS-, e la verifica ha portato al risultato secondo cui la detta distanza ammonta a 365 metri.

2.7. È evidente, ad avviso del primo giudice, che il mancato rispetto della distanza di legge dal suddetto luogo sensibile (*“giardini pubblici”*) esonera dalla verifica della distanza dall’altro luogo sensibile indicato nel provvedimento gravato.

2.8. La sentenza impugnata ha aggiunto che in sede di scritti finali parte ricorrente ha contestato che quello preso indicato dalla pubblica amministrazione possa qualificarsi come *“giardino pubblico”* ai fini della disciplina in esame, stante la mancanza di strutture adeguate a tal fine, ma il Collegio di prime cure non ha potuto che evidenziare che dal materiale fotografico versato in atti risulterebbe che si sia in presenza di un luogo verde, dotato di panchine e cestino, rialzato rispetto alla strada e con destinazione urbanistica a verde pubblico, come da attestazione comunale versata in giudizio.

2.9. Con il secondo motivo articolato in prime cure le odierne appellanti hanno censurato il regolamento locale dell’-OMISSIS- laddove lo stesso ha individuato come luoghi sensibili i *“giardini pubblici”* e le *“strutture turistico-ricettive extralberghiere”*.

2.10. La censura è stata ritenuta infondata nei sensi di seguito in sintesi esposti.

2.11. Come già evidenziato l'art. 4, comma 3, della L.R. n. 57 del 2003 prevede che *«i comuni possono individuare altri luoghi sensibili soggetti alla disciplina del comma 1, tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»*.

2.12. Il Collegio di prime cure ha ritenuto che la individuazione come luogo sensibile, ai sensi della norma citata, dei "giardini pubblici" sia del tutto legittima e immune da censure, trattandosi di luoghi di aggregazione, frequentati da molte persone e in specie da giovani ed anziani, rispetto ai quali quindi si pone come particolarmente cogente il tema della sicurezza urbana.

2.13. Il primo giudice ha quindi ritenuto assorbita la censura riferita alle strutture urbanistico-ricettive.

2.14. È stato infine respinto anche il motivo con il quale le odierne appellanti hanno lamentato che si fosse in presenza di una nuova apertura cui si applicano i limiti di legge, stante il fatto che l'attività oggetto di istanza risultava già esercitata e accessoria ad altra attività.

2.15. La censura è stata giudicata dal Tribunale anch'essa infondata.

2.16. Dalla documentazione versata in atti risulta che l'istanza è stata presentata con riferimento al civico -OMISSIS--, rispetto al quale si tratta di nuova apertura di un punto scommesse correlato all'attività di somministrazione e bar, distinto, quindi, dalle attività che si svolgono ai numeri civici contigui, cui risulta conseguentemente applicabile la disciplina di cui agli atti gravati, a nulla rilevando che si tratti di attività accessoria ad attività di somministrazione e non esclusiva.

3. Avverso tale sentenza, che ha respinto tutti i motivi dell'originario ricorso, -OMISSIS- e l'Unione hanno quindi proposto appello avanti a questo Consiglio di Stato e, nel dedurre l'erroneità per due motivi di censura che di seguito saranno esaminati, oltre a riproporre i motivi assorbiti dal primo giudice, ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma, con il conseguente annullamento di tutti gli atti gravati in prime cure.

- 3.1. Si sono costituiti il Ministero dell'Interno, la Questura di Pisa e l'OMISSIS- per chiedere la reiezione dell'appello.
- 3.2. Con l'ordinanza n. -OMISSIS-la Sezione ha respinto l'istanza cautelare formulata dagli appellanti.
- 3.3. Infine, nella pubblica udienza del 18 marzo 2021, il Collegio, sulla base degli scritti difensivi depositati anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020, ha trattenuto la causa in decisione.
4. L'appello è infondato.
5. Con un primo motivo (pp. 7-11 del ricorso), anzitutto, le odierne appellanti lamentano che la sentenza impugnata sarebbe incorsa in un patente travisamento laddove ha ritenuto che il giardino pubblico potrebbe essere qualificato come sito meritevole di protezione ai sensi della normativa regionale e comunale applicabile al caso di specie.
- 5.1. Non tutti i luoghi verdi, ancorché dotati di panchine e cestino e con destinazione urbanistica a verde pubblico, si potrebbero considerare giardini pubblici, così come non tutti i giardini pubblici potrebbero considerarsi luoghi sensibili anche agli effetti della normativa in questione.
- 5.2. Non sarebbe corretto confondere, ad avviso dell'appellante, la nozione di verde pubblico con quella di giardino pubblico, che tale deve essere non soltanto urbanisticamente, ma anche ai fini della normativa finalizzata alla prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo.
- 5.3. L'area in questione, oltre ad essere anonima, sarebbe costituita da un mero lotto di terreno di forma irregolare situato a ridosso della via provinciale -OMISSIS-e non risulta in nessun modo delimitata, non essendo circondata da nessuna palizzata, recinzione, cancello o cordonato che possa fungere da recinzione di sicurezza, tenuto conto dell'elevata velocità dei veicoli che si trovano a transitare sulla strada provinciale, non senza doversi aggiungere che l'area verde risulta, altresì, priva di piantumazioni, ad eccezione di tre arbusti

di altezza inferiore ai 3 metri di altezza, così come non vi sono state rinvenute attrezzature ludiche e per lo sport.

5.4. Ma vi sarebbe di più perché, sempre ad avviso delle appellanti, anche a voler considerare l'area in questione alla stregua di un giardino pubblico, la stessa non potrebbe comunque essere considerata un luogo sensibile perché, al di là del fatto che non è recintata (e non costituisce, quindi, un *hortus conclusus*), essa ospita un'enorme insegna pubblicitaria stabilmente infissa nel terreno, si trova ad estremo ridosso di una strada provinciale a forte impatto veicolare, risulta priva di piantumazione e in forte stato di abbandono.

5.5. Lo stato di fatto in cui versa l'area ne impedirebbe, quindi, la libera fruizione proprio da parte dei soggetti più fragili che l'-OMISSIS- intenderebbe tutelare attraverso le gravate previsioni regolamentari.

5.6. Non si comprenderebbe perché le due panchine presenti *in situ* sarebbero destinate ai soggetti più fragili piuttosto che al *quibus de populo* ove, tra l'altro, si consideri come il suddetto spazio risulti totalmente sprovvisto di attrezzatura destinate alla fruizione da parte dei medesimi.

5.7. Il motivo è destituito di fondamento perché l'area in questione è indiscutibilmente adibita a verde pubblico, come emerge chiaramente *per tabulas* dal documento recante “Attestazione relativa al sito sensibile posto in Via -OMISSIS-”, a firma del responsabile del Comune di -OMISSIS-, e del tutto speciosa è la distinzione tra verde pubblico e giardino pubblico in questo giudizio propugnata dall'appellante, dato che anche un'area non chiusa o recintata – e non solo un *hortus conclusus* – può costituire sul piano urbanistico, nonché ai fini che qui rilevano, un giardino pubblico, come è in modo evidente nel caso qui disaminato.

5.8. Né per altro verso l'attuale stato in cui versa il giardino pubblico – ché di giardino pubblico, appunto, si tratta – osta al fatto che l'area possa essere frequentata, come in effetti è frequentata, da persone anziane e giovani, tra le persone più esposte al fenomeno della ludopatia proprio per la fragilità o l'im maturità della loro condizione psicofisica.

5.9. Il sito in questione è luogo di frequentazione e ritrovo anche di tali soggetti e, proprio per questo, l'esigenza di tutelarli, impedendo l'apertura nelle vicinanze di esercizi finalizzati all'attività di raccolta delle scommesse, per il contrasto alla ludopatia, giustifica e anzi rende necessario il divieto di aprire detti esercizi ad una distanza ravvicinata, confermata in sede di verifica disposta dal primo giudice, e pertanto il diniego questorile in questo giudizio contestato.

6. Con il secondo motivo (pp. 11-15 del ricorso), ancora, le odierne appellanti contestano, su di un piano più generale, l'inclusione stessa dei giardini pubblici nelle aree sensibili ad opera dell'art. 8, comma 4, del Regolamento per l'esercizio del gioco lecito, approvato con la deliberazione n. -OMISSIS- da parte del consiglio dell'-OMISSIS-.

6.1. Si assisterebbe ad una eccessiva dilatazione delle aree sensibili, foriera correlativamente di sproporzionata limitazione all'esercizio di autorità economica lecita gestita dallo Stato in regime di concessione, senza debitamente considerare che i giardini pubblici sono frequentati da una collettività indifferenziata e non solo da giovani e anziani, come ammette anche lo stesso primo giudice, e tanto anche in contrasto con l'art. 4, comma 3, della L.R. n. 57/2013, che consente ai Comuni di *«individuare altri luoghi sensibili soggetti alla disciplina del comma 1»*, ma solo dopo aver tenuto conto *«dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»*.

6.2. Anche questo motivo è infondato perché anche i giardini pubblici possono a pieno titolo rientrare nella nozione di luoghi sensibili laddove essi costituiscono, come per lo più accade, posti di frequentazione e ritrovo in special modo per le categorie più deboli, come giovani e persone anziane, tra le più esposte al rischio della ludopatia, senza che osti a tale conclusione il fatto che detti luoghi possano essere frequentati per attività ludiche o sportive da altri soggetti o persino dalla collettività indifferenziata.

6.3. Ciò che rileva, infatti, è la circostanza che in questi luoghi si verificano, per lungo tempo o a più riprese, aggregazioni o concentrazioni di soggetti particolarmente esposti al rischio della ludopatia e tanto accade anche per i giardini pubblici, frequentati notoriamente da persone giovani e anziane, categorie meritevoli della massima protezione secondo un principio di massima cautela da applicarsi in questa materia.

6.4. 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., ad esempio, 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).

7. Le ragioni sin qui esposte, ampiamente sufficienti a giustificare il legittimo diniego opposto dall'autorità questorile all'apertura dell'esercizio, determinano l'assorbimento delle ulteriori questioni relative alle strutture turistico-ricettive extralberghiere.

8. In conclusione, per i motivi esposti, l'appello deve essere respinto, con la conseguente conferma della sentenza impugnata.

9. Le spese del presente grado del giudizio, attesa la delicatezza dei valori coinvolti nel presente contenzioso e la particolarità delle questioni attinenti, nello specifico, alla definizione di giardini pubblici come luoghi sensibili, possono essere interamente compensate tra le parti.

9.1. Rimane definitivamente a carico dell'appellante per la soccombenza il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da -OMISSIS- e da -OMISSIS-lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di -OMISSIS- e di --OMISSIS- il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 196 del 2003 (e degli artt. 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità di -OMISSIS- e di --OMISSIS-

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2021, con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere, Estensore

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Nocelli

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

