



**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 1084 del 2018, proposto dal Comune di Selvazzano Dentro, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Fulvio Lorigiola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

***contro***

Allstar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Lovato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maurizio Lanigra in Roma, piazza Prati degli Strozzi, n. 32;

***nei confronti***

Società Admiral Gaming Network S.r.l. non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza breve del T.a.r. Veneto, Sezione III, n. 994/2017;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Allstar S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2018 il Cons. Alessandro Verrico e uditi per le parti gli avvocati L. Manzi, su delega di Lorigiola, e F. Giansante, su delega di Lovato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. Veneto (R.G.n. 558/2017), la Allstar s.r.l. impugnava la comunicazione di rigetto del permesso di costruire, pratica edilizia n. 2017/PE 0066, avente ad oggetto *“modifiche interne ed installazione ascensore nel fabbricato da destinare a sala VLT (Video Lottery Terminal) e somministrazione (attività secondaria) – PdC a sensi della l.r. 30/2016, art. 54 comma 7”*, emessa dal Comune di Selvazzano in data 3 maggio 2017, n. 15577 prot., nonché il regolamento comunale in materia di giochi approvato con deliberazione del Consiglio Comunale 17 gennaio 2017, n. 2, nella parte in cui determinava un effetto espulsivo e preclusivo all’installazione e alla collocazione di nuovi apparecchi per il gioco lecito *ex art. 110, comma 6 e 7, del T.U.LP.S.* o precludeva l’insediamento di nuove attività.

2. Il T.a.r. Veneto, Sezione III, con ordinanza n. 303/2017, accoglieva l’istanza cautelare, ritenendo

*“opportuno che il Comune valuti la possibilità di modificare il regolamento comunale (ad es. diminuendo la distanza minima dai luoghi sensibili o calcolando detta distanza, anziché in “linea d’aria”, con il criterio del percorso pedonale più breve), adattandolo alla peculiare conformazione del territorio, onde evitare che l’attività di gioco lecito risulti di fatto bandita nell’intero territorio comunale”*.

2.1. Il Comune di Selvazzano Dentro, con deliberazione del Consiglio Comunale 14 settembre 2017, n. 34, in adempimento della misura cautelare, modificava il

proprio regolamento, sostituendo, con riferimento alla metodologia di calcolo della distanza, il criterio della misurazione in linea d'aria con quello della misurazione sulla base del percorso pedonale più breve, da misurarsi secondo quanto prescritto dalla determina della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 27 marzo 2013, prot. DAC/CRV/4126/2013, nonché precisando alcune definizioni in ordine ai c.d. luoghi sensibili.

2.2. Alla luce della riapprovazione del regolamento, in data 19 settembre 2017 veniva pertanto adottata una nuova comunicazione (prot. n. 33048) di rigetto del permesso di costruire pratica edilizia n. 2017/PE 0066.

2.3. Con ricorso per motivi aggiunti, la Allstar s.r.l. impugnava pertanto sia la nuova comunicazione di rigetto del permesso di costruire che il regolamento comunale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale 17 gennaio 2017, n. 2, così come modificato dalla deliberazione del Consiglio Comunale 14 settembre 2017, n. 34, nella parte in cui determina un effetto espulsivo e preclusivo all'installazione e alla collocazione di nuovi apparecchi per il gioco lecito *ex art.* 110, comma 6 e 7, del T.U.LP.S. o preclude l'insediamento di nuove attività.

2.4. Il T.a.r. Veneto, Sezione III, con sentenza n. 994/2017 del 9 novembre-13 novembre 2017, ha infine accolto il ricorso, annullando il diniego di permesso di costruire e il presupposto regolamento comunale, nella parte in cui prevede che le apparecchiature per il gioco lecito siano installate a oltre 500 metri da tutti i siti sensibili ivi individuati, ed ha condannato il Comune alla refusione delle spese del giudizio.

2.4.1. Secondo il Tribunale, in particolare:

- a) merita conferma l'orientamento - già fatto proprio dal medesimo Tribunale - che reputa, in linea di principio, legittime e non irragionevoli le norme dei regolamenti comunali che subordinano l'apertura e il trasferimento di case da gioco o l'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito a una distanza minima di 500 metri da determinati luoghi sensibili (T.a.r. Veneto, n. 331/2017);
- b) tuttavia, nel caso concreto, l'applicazione pratica delle misure di prevenzione

logistica previste dal regolamento comunale conduce a esiti sproporzionati, *“in quanto finisce per precludere l’esercizio dell’attività di gioco lecito in quasi tutto il territorio comunale, consentendone di fatto l’insediamento solo nello 0,6% del territorio municipale, come emerge da una perizia depositata dalla ricorrente le cui risultanze non sono state specificamente contestate dal Comune”*.

3. Il Comune ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente rigetto integrale del ricorso originario. In particolare, l’appellante ha sostenuto le censure riassumibili nei seguenti termini: *“Violazione dell’art. 60 c.p.a. - Ha errato il T.A.R. Veneto nel ritenere sufficientemente istruita la controversia – Violazione dell’art. 64 c.p.a. – Ha errato il T.A.R. Veneto nel ritenere provati gli elementi di fatto dedotti con la perizia del geom. Rossini, in quanto non specificamente contestati – Erronea valutazione della documentazione istruttoria prodotta dalla ricorrente – Infondatezza del ricorso”*.

3.1. Si è costituita in giudizio la Allstar s.r.l. depositando in data 13 marzo 2018 memoria difensiva, con cui si è opposta all’appello e ne ha chiesto il rigetto.

3.2. Le parti si sono altresì scambiate memorie conclusionali e memorie di replica, con le quali hanno sostanzialmente ribadito le proprie difese.

4. All’udienza dell’8 novembre 2018 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

## DIRITTO

5. All’esame dell’appello il Collegio intende premettere la ricostruzione dei fatti posti alla base della pronuncia impugnata:

i) il Comune di Selvazzano Dentro, con deliberazione del Consiglio Comunale 17 gennaio 2017, n. 2, ha adottato il regolamento comunale in materia di giochi, con cui ha introdotto una analitica disciplina relativa al rilascio dei titoli abilitativi afferenti l’esercizio dei giochi leciti ed ha in particolare stabilito, all’art. 6, che le nuove sale giochi, gli apparecchi di cui ai commi 6 e 7 dell’art. 110 del T.U.L.P.S., le nuove sale scommesse, VLT, Bingo e negozi dedicati fossero consentiti in locali

che distano almeno 500 metri, da calcolare in linea d'aria, dai luoghi definiti sensibili, come definiti al secondo comma.

ii) la società ricorrente in primo grado ha sostenuto, mediante perizia redatta dal geom. Matteo Rossini, che tale regolamento, in ragione delle modalità di misurazione della distanza delle sale da gioco rispetto ai siti sensibili, determinava in concreto il divieto assoluto di insediamento sull'intera area del Comune, risultando che ben il 99,95% del territorio sarebbe precluso per detta attività, a ciò conseguendo un c.d. effetto espulsivo del gioco lecito;

iii) in esecuzione della ordinanza cautelare n. 303/2017 del T.a.r. Veneto, Sezione III, il Comune di Selvazzano Dentro, con deliberazione del Consiglio Comunale 14 settembre 2017, n. 34, ha modificato il proprio regolamento, sostituendo, con riferimento alla metodologia di calcolo della distanza, il criterio della misurazione in linea d'aria con quello della misurazione sulla base del percorso pedonale più breve, nonché precisando alcune definizioni in ordine ai c.d. luoghi sensibili;

iv) a sostegno del relativo ricorso per motivi aggiunti presentato conseguentemente dalla ricorrente, è stata depositata una ulteriore relazione a firma del geom. Matteo Rossini, dalla quale emergeva che *“la nuova previsione, ovvero 500 mt secondo il percorso “pedonale più breve”, prevede un aumento del territorio insediabile da apparecchi da gioco dello 0,7%, conto le 0,53% indicato nella precedente analisi del sottoscritto professionista”*.

5.1. Nell'atto di appello il Comune basa le proprie difese sostanzialmente sulla critica della perizia di controparte, sulla quale si è fondata la pronuncia di primo grado, in quanto, ad avviso dell'appellante:

a) le conclusioni cui è pervenuto il tecnico di controparte sarebbero sostanzialmente inaffidabili, basandosi le stesse non sul criterio introdotto dal Comune di Selvazzano in sede di nuovo regolamento, recependo le indicazioni del T.A.R., ma su un criterio del tutto empirico e disancorato dagli elementi concreti imposti in sede regolamentare;

b) la medesima perizia sarebbe contraddittoria, in alcuni passaggi (es. con riguardo

alle Z.T.O.);

c) le conclusioni a cui perviene la perizia del geom. Rossini sarebbero erranee.

5.1.1. Il Comune, quindi, al fine di confutare le risultanze della detta perizia ha dimesso un elaborato peritale, con il quale ha provveduto, previa indicazione analitica dei c.d. siti sensibili, ad individuare, da un lato, le parti di territorio inibite alla attività di gioco libero, e, dall'altro, le parti non inibite. Peraltro, si sostiene a monte che la valutazione in ordine alla sussistenza o meno del c.d. effetto espulsivo debba essere effettuata non con riguardo all'intero territorio comunale ma solamente con riguardo alla parte di territorio oggettivamente edificabile. In conclusione, ad avviso dell'appellante, la porzione del territorio comunale disponibile per attività di gioco libero corrisponderebbe al 7,04% per le zone residenziali ed all'8,81% per le zone produttive. In aggiunta a ciò, vengono altresì indicati, nell'ambito della zona rurale, alcuni edifici storico testimoniali, i quali, non essendo più funzionali alle esigenze dei fondi agricoli, potrebbero essere utilizzati ai fini che interessano, previa modifica di destinazione d'uso.

6. Ciò premesso in ordine alla ricostruzione della vicenda, il Collegio ritiene che:

a) ai fini della decisione si possa prescindere da qualsiasi tipo di valutazione in ordine alla individuazione nel dettaglio delle zone disponibili per l'esercizio dell'attività di gioco lecito nell'ambito del territorio comunale e delle corrispondenti percentuali rispetto alla superficie nella sua globalità;

b) non risulta pertanto indispensabile per la risoluzione della presente controversia l'esame delle perizie di parte, ivi incluso l'elaborato peritale depositato in grado di appello dal Comune di Selvazzano Dentro;

c) quanto al merito della controversia:

c.1) le disposizioni limitative della collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, riconducibili secondo la Consulta alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, *“sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti*

*maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica”*; pertanto, le medesime disposizioni “*non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate”* (Corte cost., 10 novembre 2011, n. 300; *conf.* Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498);

c.2) anche dall'esame della normativa statale sviluppatasi nella materia (*cf.*, art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012; art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23; art. 1, comma 936, l. 28 dicembre 2015, n. 208) si ricava il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi "sensibili" (*cf.* Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4199; Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 578);

c.3) “*risponde ad un'esigenza di ragionevolezza che, in esito ad una valutazione dei comportamenti dei soggetti più vulnerabili e dell'incidenza del fenomeno delle ludopatie in un determinato contesto, venga stabilita dalla legge una distanza minima fissa, presuntivamente idonea ad assicurare un effetto dissuasivo, proteggendo i frequentatori dei c.d. siti sensibili”* (Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579);

c.4) in ragione di tale complesso di motivi la Corte costituzionale ha più volte dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale ad essa sottoposte ed aventi ad oggetto alcune tra le numerose norme che le Regioni e le Province autonome di Bolzano e di Trento (antesignane nell'affrontare con decisione il fenomeno patologico) hanno approvato per individuare una serie di misure dirette alla prevenzione (Corte Cost., 11 maggio 2017, n. 108; *id.*, 21 marzo 2015, n. 56;

*id.*, 10 novembre 2011, n. 300);

c.5) quanto alla determinazione concreta delle limitazioni, premesso che *“l'imposizione di una distanza di rispetto costituisce in via di principio uno strumento idoneo e necessario per tutelare l'interesse pubblico primario (prevenzione delle ludopatie)”*, *“l'individuazione di una distanza, piuttosto che un'altra, discende ... dall'esercizio di una discrezionalità amministrativa, che effettui la ponderazione con i contrapposti interessi allo svolgimento delle attività lecite di gioco e scommessa, alla luce dei canoni della adeguatezza e della proporzionalità”* (Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579).

6.1. Tali considerazioni di ordine generale conducono, in antitesi a quanto ritenuto dal primo giudice, ad escludere che l'amministrazione comunale, nel caso di specie, abbia emanato una norma eccedente lo scopo, in quanto tale idonea a paralizzare le iniziative imprenditoriali nel settore del gioco lecito, ledendo anche l'affidamento di chi aveva in esso investito.

6.2. Invero, ad avviso del Collegio:

a) la previsione di limitazioni territoriali alla collocazione di nuove sale scommesse, VLT, Bingo e negozi dedicati costituisce espressione di un'ampia discrezionalità del Comune competente, limitatamente sindacabile in sede giurisdizionale;

b) sulla base dell'esame del regolamento comunale in questione, può affermarsi che la decisione del Comune di Selvazzano Dentro, peraltro corretta in ottemperanza dell'ordinanza cautelare propulsiva del primo grado di giudizio, risulta essere fondata su un'approfondita analisi della possibile incidenza delle ludopatie nel proprio territorio, concretizzata nella dettagliata individuazione di siti sensibili;

c) la medesima normativa comunale prevede infatti una distanza di rispetto astrattamente adeguata alla consistenza del fenomeno da contrastare, nonché proporzionata e sostenibile, tale da non impedire di fatto nuove ubicazioni per gli esercizi commerciali del settore e la disponibilità di sedi alternative in vista di

possibili trasferimenti degli esercizi in attività;

d) al riguardo, non risulta convincente la perizia di parte appellata, già posta a fondamento della sentenza di primo grado, prendendo essa a riferimento, ai fini della valutazione in ordine alla sussistenza o meno del c.d. effetto espulsivo, l'intero territorio comunale, piuttosto che considerare solamente la parte di territorio oggettivamente edificabile;

e) pertanto, in considerazione di quanto sopra, la decisione di stabilire una distanza di 500 metri da misurarsi sulla base del percorso pedonale più breve (secondo quanto prescritto dalla determina della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 27 marzo 2013, prot. DAC/CRV/4126/2013) risulta essere sufficientemente ragionevole, adeguata e proporzionata, rispetto ai fini di prevenzione della ludopatia e di tutela della salute dei soggetti più deboli, obiettivi questi già valorizzati dal Giudice costituzionale come perfettamente sussumibili tra quelli che, ai sensi dell'articolo 41 Cost., possono giustificare limitazioni all'iniziativa economica privata.

D'altra parte – come già rilevato dalla Giurisprudenza di questo Consiglio - anche a livello comunitario, le esigenze di tutela della salute vengono ritenute, nella ipotesi di specie, del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche che muovono oggi l'appellata, come ha già stabilito la Corte di Giustizia Europea, allorché con sentenza del 22 ottobre 2014, C-344/13 e C367/13, nell'ambito della materia che ci occupa, nel bilanciamento tra libertà economica e tutela della salute, ha dato prevalenza a quest'ultima. ( cfr. V Sez. n. 5237 del 2018).

7. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere accolto.

8. La novità delle questioni analizzate giustifica l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in

riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Alessandro Verrico**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Anastasi**

**IL SEGRETARIO**