

Pubblicato il 10/04/2019

N. 00448/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 01280/2018 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 il Veneto**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1280 del 2018, proposto da Allstar S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Lovato, Francesco Lanaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Elena Giantin in Venezia, San Marco 5134;

***contro***

Comune di Belluno, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Vignola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63;

***per l'annullamento***

- del decreto di rigetto per il rilascio della Licenza ex art. 88 Tulps finalizzata alla conduzione della sala dedicata al gioco sita in Belluno, via Vittorio Veneto n. 292, notificato dalla Questura di Belluno al richiedente Lovato Claudio Vittorio per conto di ALLSTAR S.r.l. il 27.08.2018;

- del Regolamento Comunale per l'apertura delle sale giochi e l'installazione di apparecchi da gioco approvato con deliberazione consigliere n. 10 del 01.03.2017 e specificatamente nella parte in cui prevede lo sportello bancomat quale luogo sensibile e, comunque, nella parte in cui determina, con la sua applicazione, 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 Tulps o preclude l'insediamento di nuove attività;

- della nota del Comune di Belluno – Area Attività Economiche n. 24752 del 27.06.2018 inviata alla Questura di Belluno, nella parte in cui comunica che “i locali sono conformi alla materia urbanistica, edilizia, di igiene e sanità pubblica e di polizia urbana ma non risultano rispettare le norme contenute del Regolamento Comunale per le sale da giochi e l'installazione di apparecchi da gioco approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 01.03.2017, il cui art. 6 prescrive l'obbligo di mantenere una distanza non inferiore a m 300 dagli sportelli bancari e bancomat”; degli atti non conosciuti e per i quali ci si riserva sin d'ora di presentare motivi aggiunti e con riserva di condanna delle Amministrazioni convenute al risarcimento dei danni occorsi ed occorrendi, emergenti e di lucro cessante, nel caso di declaratoria di illegittimità degli atti impugnati, ovvero, nella denegata loro ipotesi, di istanza di indennizzo ex art. 21 quinquies L. 241/1990.

Visti il ricorso e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Belluno e del Ministero dell'Interno;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2019 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

La ricorrente è una società che opera nel settore dei giochi leciti.  
In data 16 giugno 2017 ALLSTAR S.r.l. chiedeva all'Ufficio SUAP – SUE del Comune di Belluno informazioni circa l'insediabilità o meno di una nuova sala dedicata al gioco (sala VLT) in via Vittorio Veneto n. 292.  
Con nota del 28 giugno 2017, a firma del responsabile dello Sportello Unico, l'Ente Civico riscontrava la richiesta d'informazioni, specificando che: *“i locali siti in via Vittorio Veneto n. 292 insistono nella zona classificata dal vigente PRG quale Zona “D.PT produttiva terziaria”.*  
*Precisato che il Comune di Belluno risulta sprovvisto del Piano di Assetto del Territorio si informa che ai sensi dell'art. 54 comma 10 lett. b) della L.R. 30/2016 le sale da gioco possono essere insediate all'interno delle zone territoriali omogenee D. Infine, ai sensi dell'art. 54 comma 7 della L.R. 30/2016 l'insediamento delle nuove sale da gioco risulta subordinato all'ottenimento del permesso di costruire”.*

ALLSTAR S.r.l. chiedeva, dunque, al SUAP il necessario permesso di costruire.

Il 5 dicembre 2017 il Comune di Belluno rilasciava alla ricorrente il Permesso di Costruire n. 55 quale provvedimento autorizzatorio e titolo unico SUAP ex art. 7 comma 6 DPR 160/2010 per la realizzanda sala dedicata al gioco.

In data 28 aprile 2018 - una volta terminati i lavori di adeguamento ed allestimento dei locali - il tecnico incaricato da ALLSTAR S.r.l. depositava la dichiarazione di fine lavori ed agibilità dei locali, sempre a mezzo SUAP.

ALLSTAR S.r.l. provvedeva quindi a richiedere alla competente Questura il rilascio della licenza ex art. 88 Tulpis necessaria per lo svolgimento della nuova attività, corredando l'istanza anche dell'ottenuto titolo autorizzatorio SUAP.

Il 1° giugno 2018 la Questura inoltrava formale richiesta al Comune di Belluno in merito all'istanza pervenutale per l'apertura di una nuova sala dedicata al gioco e precipuamente chiedeva la conformità dei locali al nuovo insediamento, come dispongono le circolari del Ministero dell'Interno del 19.03.2018 e la successiva del 21.05.2018.

In data 27 giugno 2018 il Comune di Belluno con una nota endoprocedimentale dell'Area Attività Economiche n. 24752 del 27 giugno .2018 – emessa quando il permesso di costruire era già stato rilasciato - inviava alla Questura la seguente dichiarazione: *“i locali sono conformi alla materia urbanistica, edilizia, di igiene e sanità pubblica e di polizia urbana ma non risultano rispettare le norme contenute del Regolamento Comunale per le sale da gioco e l'installazione di apparecchi da gioco approvato con*

*deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 1.3.2017, il cui art. 6 prescrive l'obbligo di mantenere una distanza non inferiore a m 300 dagli sportelli bancari e bancomat”.*

Sulla base di tale nota, il 27 agosto 2018, la Questura notificava alla ricorrente il decreto di rigetto al rilascio della licenza ex art. 88 Tulps.

Avverso detto diniego e il presupposto Regolamento Comunale è insorta la società ricorrente, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e il Comune di Belluno, contrastando le avverse pretese.

Accolta l'istanza cautelare, la Questura rilasciava il titolo abilitativo richiesto in attesa della decisione del merito del ricorso.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso merita accoglimento per le ragioni di seguito sinteticamente esposte.

Va disattesa l'eccezione d'inammissibilità/irricevibilità del ricorso formulata dal Comune, dovendosi ritenere che, nel particolarissimo caso di specie, l'interesse ad impugnare la previsione del regolamento comunale che include lo sportello bancomat tra i siti sensibili sia concretamente sorto solo con l'adozione da parte della Questura del diniego di rilascio della licenza ex art. 88 Tulps alla conduzione della sala da gioco.

Prima di quel momento la ricorrente non aveva un interesse concreto e attuale ad impugnare il regolamento comunale, in quanto il Comune, venuto a conoscenza dell'intento di ALLSTAR

S.r.l. di aprire una sala dedicata al gioco, aveva rilasciato il permesso di costruire appositamente richiesto dalla normativa regionale (art. 54 comma 7 e 10 L. R. V. 30/2016) senza sollevare obiezioni di sorta, ingenerando nella ricorrente, che medio tempore effettuava investimenti per circa 650.000 euro (lavori di adeguamento ed allestimento dei locali), un rilevante affidamento circa il buon esito dell'intrapresa economica.

Ciò posto, la previsione del Regolamento Comunale (art. 6) che annovera lo sportello bancomat tra i luoghi da ritenersi sensibili - in aggiunta a quelli stabiliti a livello legislativo (istituti scolastici, impianti sportivi, centri giovanili: art. 20, co. 3, lett a) della L.R.V. n.6/2015) e a quelli ulteriori individuati dallo stesso Regolamento municipale (strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale, luoghi di culto, caserme, parchi pubblici, palestre) - è, ad avviso del Collegio, illegittima perché violativa dell'art. 41 Cost., irragionevole e contraddittoria.

E' bensì vero che in base all'art. 20, co. 3, lett a) della L.R.V. n.6/2015 i Comuni possono individuare ...la distanza da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili e impianti sportivi o da "altri luoghi sensibili" entro la quale è vietato autorizzare nuove sale giochi o la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo nonché la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto della stessa.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che la locuzione "altri luoghi sensibili" contenuta nell'art. 20, co. 3, lett a) della L.R.V. n.6/2015, pur potendo ricomprendere anche luoghi di aggregazione diversi (come, appunto, le palestre, i luoghi di culto o i parchi pubblici) da quelli espressamente indicati dal legislatore

regionale (istituti scolastici, impianti sportivi, centri giovanili), non possa essere estesa a dismisura, sino a includere gli sportelli bancomat, atteso che:

a) per regola generale, le norme di divieto debbono essere interpretate restrittivamente;

b) gli sportelli bancomat non hanno alcuna similitudine o analogia con i luoghi sensibili individuati dal legislatore regionale (tutti centri di aggregazione: istituti scolastici, impianti sportivi, centri giovanili: art. 20, co. 3,lett a) della L.R.V. n.6/2015);

c) considerato l'elevato numero di luoghi sensibili già esistenti (scuole, impianti sportivi, centri di aggregazione giovanile, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale, luoghi di culto, caserme, parchi pubblici, palestre), l'aggiunta degli sportelli bancomat, oggetto di capillare diffusione all'interno del territorio comunale, finisce, di fatto, per impedire pressochè ovunque l'insediamento dell'attività di gioco lecito, con conseguente svuotamento della libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.;

d) il divieto municipale di apertura di una sala da gioco ad una distanza inferiore a metri 300 da uno sportello bancomat introduce nell'ordinamento elementi di contraddittorietà rispetto alla disciplina normativa e convenzionale che consente l'installazione dei "pos" per l'acquisto dei titoli da gioco all'interno delle medesime case da gioco.

Le pur lodevoli intenzioni del Comune di contrastare il gioco compulsivo e le conseguenze negative che ne derivano non può esprimersi in atti che finiscono con lo svuotare completamente o quasi l'esercizio della libertà di iniziativa economica tutelata

dall'art. 41 Cost..In altri termini, a fronte di una attività ammessa e disciplinata dalla legislazione statale come quella di cui trattasi l'ente locale non può adottare atti i quali finiscano per inibire completamente o quasi il suo esercizio, poiché in tal modo verrebbe sostanzialmente espropriato il diritto di iniziativa economica. Il regolamento in questione, per l'eccessiva latitudine attribuita alla nozione di "luogo sensibile" (estesa anche a luoghi che non sono consimili a quelli indicati dal legislatore regionale), finisce col vietare l'apertura degli esercizi di cui trattasi in quasi tutto il territorio comunale, come dimostrato dalla perizia depositata dalla parte ricorrente, le cui risultanze non sono state specificamente contestate dal Comune.

Si può quindi concludere che così operando, l'Amministrazione ha effettuato un'espropriazione di fatto o, comunque, un'eccessiva compressione della libertà di iniziativa economica relativamente all'apertura di esercizi la cui liceità è stabilita nella legislazione statale. L'intento politico dell'Amministrazione comunale di inibire l'esercizio del gioco avrebbe dovuto trovare rappresentazione in atti di carattere politico quali, ad esempio, una mozione rivolta agli organi statali per modificare la normativa (statale) che lo consente. Ma finché detta normativa resta vigente, gli atti dell'Amministrazione comunale non possono arrivare a vietare tout court un'attività considerata lecita dall'ordinamento; questa può solo essere limitata nel suo esercizio allo scopo di tutelare quei valori che, a loro volta, trovano protezione nell'ordinamento ed in particolare la salute, nelle sue diverse articolazioni della prevenzione della ludopatia ma anche dell'inquinamento acustico e della quiete pubblica e, comunque,



sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità. Non è però consentito di pervenire in via regolamentare ad un sostanziale divieto di svolgere in tutto il territorio comunale un'attività che, ripetesì, è pur sempre considerata lecita dall'ordinamento.

Per questi motivi il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento del diniego questorile impugnato e della previsione del regolamento del Comune di Belluno che annovera il bancomat tra i luoghi sensibili (art. 6 del Regolamento Comunale per le sale da giochi e l'installazione di apparecchi da gioco approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 01.03.2017).

Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Marco Rinaldi, Primo Referendario, Estensore

Mara Spatuzzi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Marco Rinaldi**

**IL PRESIDENTE**  
**Claudio Rovis**

## IL SEGRETARIO