

Publicato il 30/12/2024

N. 10474/2024REG.PROV.COLL.
N. 05323/2024 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 5323 del 2024, proposto da
-OMISSIS-, *in proprio e nella qualità di A.U. e legale rappresentante di*
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Giacobbe, con
domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Po, 10;

contro

- Ministero dell'Interno e Questura di Vibo Valentia, in persona dei
rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via
dei Portoghesi, 12;

- Comune di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

nei confronti

- Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura
Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi,

12;

- -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. **00951/2024**, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Istruzione e del Merito e della Questura di Vibo Valentia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024 il Cons. Sebastiano Zafarana e udito l'avvocato Giacobbe per parte appellante e viste le conclusioni della difesa erariale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Il sig. -OMISSIS- espone di essere amministratore unico della -OMISSIS-, avente ad oggetto, per come evincibile dalla visura camerale, *“la gestione di centri scommesse, sale slot, sale videolottery con tutti i servizi connessi tra cui la somministrazione di alimenti e bevande, la gestione di apparecchi e macchine per videogiochi esclusivamente ricreativi...”*.

Al fine di ampliare la propria attività mediante l'installazione di una sala scommesse, la società ha sottoscritto con -OMISSIS- un contratto per la commercializzazione di giochi pubblici e scommesse su eventi virtuali, che impone il previo rilascio di apposita licenza ex art. 88 R.D. n. 773/1931, per la quale l'appellante ha presentato richiesta alla Questura -OMISSIS-.

Intanto, il concessionario -OMISSIS- ha conseguito l'autorizzazione a

trasferire il diritto -OMISSIS- presso il punto di gioco-scommesse sito nei locali in -OMISSIS- a -OMISSIS-.

La Questura di Vibo Valentia con nota -OMISSIS- ha comunicato all'appellante la sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza per il rilascio della licenza, derivanti dalla nota della Polizia Locale di -OMISSIS- del -OMISSIS- prot. -OMISSIS- e dalla successiva integrazione del -OMISSIS- prot. -OMISSIS-, secondo cui l'immobile destinato alla raccolta delle scommesse non rispetta "i requisiti di distanze minime da luoghi sensibili descritti dalla Legge regionale n. 9 del 26 aprile 2018", poiché posto a -OMISSIS- da una scuola elementare e -OMISSIS- da un edificio di culto.

In sede di contraddittorio il ricorrente ha quindi rappresentato all'amministrazione precedente la radicale insussistenza del divieto di cui all'art. 16 L.R. n. 9/2018, poiché a suo avviso limitato alle attività presso cui sono installati apparecchi con vincita in denaro ex art. 110, comma 6, R.D. 773/1931.

Infine, con provvedimento prot. -OMISSIS- del -OMISSIS-, la Questura di Vibo Valentia ha respinto la richiesta di rilascio della licenza ex art. 88 R.D. n. 773/1931 per la raccolta delle scommesse presso i locali siti in -OMISSIS-, -OMISSIS-.

1.2. Con ricorso proposto dinnanzi al T.a.r. per la Calabria (Catanzaro), il sig. -OMISSIS- ha impugnato la suddetta determinazione di diniego, deducendone l'illegittimità per violazione della L.R. Calabria n. 9/2018 e per vizio di eccesso di potere.

1.2. Si è costituita l'intimata amministrazione, la quale ha confutato i rilievi del ricorrente, chiedendo la reiezione della domanda.

1.3. Con sentenza n.951 del 17 giugno 2024 il T.a.r. Catanzaro ha respinto il ricorso compensando tra le parti le spese di lite.

2.1. Con atto notificato l'1 luglio 2024 il sig. -OMISSIS- e la società -OMISSIS- hanno proposto appello impugnando la sentenza del Tar Catanzaro e chiedendo annullarsi i provvedimenti impugnati in primo grado.

2.2. Il gravame è affidato ad un unico motivo di appello così rubricato:

1) Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 L.R. Calabria n. 9/2018 così come modificata dalla successiva Legge Regionale n. 53/2022. Eccesso di potere per falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, sviamento. Irragionevolezza, perplessità dell'azione amministrativa.

2.2. Si sono costituite in appello le amministrazioni intimare con atto di mera forma.

2.3. Alla pubblica udienza del 7 novembre 2024 l'appello è stato trattenuto in decisione.

3. Prima di esaminare il merito dell'appello appare opportuno delineare in sintesi il quadro normativo di riferimento, per come utilmente rappresentato dalla parte appellante.

3.1. Il modello di esercizio del gioco pubblico italiano si basa, da un lato, sulla riserva esclusiva in favore dello Stato e dall'altro sulla concessione di servizio, mediante la quale l'amministrazione affida ai vari soggetti economici privati, scelti sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, l'esercizio delle varie tipologie di gioco mantenendo sulle anzidette attività taluni poteri di controllo (art. 1 D.L. 14 aprile 1948, n.496).

Le tipologie di gioco si distinguono per caratteristiche tecniche, modalità operative, engagement del giocatore, ed altro. A tal proposito e ai fini che rilevano, è opportuno distinguere tra:

a) Le attività di gestione dell'esercizio dei giochi pubblici di cui

all'articolo 38, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, comunemente note con il nome di **scommesse** (si tratta dell'attività per cui è causa);

b) Le attività di gestione dei giochi pubblici mediante gli apparecchi da divertimento ed intrattenimento previsti dall'articolo 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al r.d. 18 giugno 1931, n. 773 comunemente note con il nome di **slot machine**, di tipo AWP o VLT.

L'articolo 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ("TULPS", R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e s.m.i.) prescrive un **obbligo di licenza per procedere alla commercializzazione dei suddetti prodotti di gioco** che viene rilasciata dalla competente **Questura previa verifica dei requisiti** e, se del caso, **acquisendo alcune informazioni dal Comune di riferimento**

In conseguenza del sistema sopra delineato, per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di gioco, i soggetti privati aggiudicatari della singola concessione, nonché i soggetti da essi eventualmente delegati, assumono il rischio economico della gestione delle relative attività e, in via generale, sono sottoposti al controllo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

Dalle citate diversità in punto di concessione ne discende una diversa regolamentazione sostanziale. Sul punto è opportuno chiarire che risultano oramai ben delineate le competenze dei soggetti normatori e regolatori a livello centrale, regionale e locale, costituendo da tempo ius receptum il seguente schema di ripartizione di competenze:

- spetta esclusivamente allo Stato la legislazione sull'individuazione dei giochi leciti e sulle modalità d'installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco (art. 117, comma 2, lett. h, in materia di ordine pubblico e sicurezza);

- spetta alle **Regioni**, la legislazione concorrente sull'individuazione delle misure tese a **inibire l'esercizio** di determinate tipologie di gioco ubicate **al di sotto di una distanza minima** da luoghi considerati "sensibili", al fine di prevenire il fenomeno della ludopatia;
- ove previsto, infine, anche i comuni possono integrare le previsioni di cui sopra con i propri regolamenti.

3.2. In tale quadro, nell'ambito delle proprie funzioni la Regione Calabria è intervenuta con la **L.R. Calabria 9/2018** (così come modificata dalla L.R. 53/2022) la quale, all'**art. 16**, dispone un complesso di norme volto alla prevenzione e al contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo patologico. Specificamente e ai fini che ivi rilevano, la suddetta legge:

- al comma 3 "**vieta la collocazione di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, comma 6 del r.d. 773/1931 in locali che si trovano ad una distanza, misurata in base al percorso pedonale più breve, non inferiore a trecento metri per i comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e non inferiore a cinquecento metri per i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti** da: a) istituti scolastici di ogni ordine e grado; b)
- al comma 4, poi, specifica che "**le rivendite di generi di monopolio sono escluse dal divieto di cui al comma 3 a condizione che gli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, comma 6 del r.d. 773/1931 siano collocati nell'area di vendita in posizione sottoposta al controllo visivo del titolare o di chi ne fa le veci e non siano posti in aree materialmente o visibilmente separate dall'area di vendita**. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni di cui al comma 3, tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi

connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica ...;

- il comma 13 ha specificato che *“le disposizioni previste dai commi 3 e 4 del presente articolo si applicano alle concessioni per le sale da gioco, per le rivendite di generi di monopolio, per le sale scommesse e per ogni altro locale autorizzato alla raccolta di gioco, rilasciate successivamente alla data del 03 maggio 2018”*.

4. Il provvedimento questorile impugnato – secondo la tesi dell'appellante – origina dall'errata interpretazione e dalla conseguente violazione dell'art. 16 della L.R. Calabria n. 9/2018 così come modificato dalla successiva Legge Regionale n. 53/2022, avendo erroneamente esteso il previgente divieto di collocazione dei (soli) apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, comma 6 del r.d. 773/1931 ad una distanza inferiore a 300 mt (o 500 mt a seconda della popolazione residente), anche alle sale da gioco, alle rivendite di generi di monopolio, alle sale scommesse e ad ogni altro locale autorizzato alla raccolta di gioco, senza esclusione alcuna.

L'appellante, quindi, censura il provvedimento gravato nella misura in cui esso estende, in via asseritamente illegittima, il divieto distanziometrico imposto dall'art. 16 della L.R. 9/2018 a tutte le attività di gioco, non circoscrivendolo solo agli apparecchi AWP e VLT.

5. Il T.a.r. per la Calabria ha respinto il ricorso sul rilievo che *“I limiti distanziometrici si applicano quindi anche alle agenzie delle scommesse, non essendo decisiva né discretiva, in senso contrario, la circostanza che la legge regionale sembra riferirsi alle sole sale da gioco e non alle agenzie per le scommesse ai fini delle distanze dai luoghi sensibili. Una diversa interpretazione restrittiva porrebbe infatti seri di costituzionalità, nel doveroso inquadramento della legislazione*

regionale nella cornice di quella nazionale, art. 7, comma 5, D.L. n. 158/2012, con l'art. 32 Cost. e con il diritto alla salute, che prevale sul pur rilevante valore dell'art. 41 Cost., in quanto le attività economiche non possono svolgersi in contrasto con la tutela della dignità umana e con l'applicazione delle distanze rispetto ai luoghi sensibili proprio a tutela della salute dei soggetti più esposti al rischio della ludopatia, che costituisce una minaccia grave alla dignità della persona umana, meritevole della massima protezione proprio a difesa dell'integrità psicofisica dei soggetti più vulnerabili e, in quanto tali, esposti al rischio del gioco d'azzardo patologico (Consiglio di Stato, Sez. III, 16 marzo 2021, n. 2579).

In applicazione della riportata giurisprudenza, pertanto, l'inciso contenuto nell'art. 16, comma 13, L.R. n. 9/2018, secondo cui "Le disposizioni previste dai commi 3 e 4 del presente articolo si applicano alle concessioni per le sale da gioco, per le rivendite di generi di monopolio, per le sale scommesse e per ogni altro locale autorizzato alla raccolta di gioco..." è da intendersi, anche alla luce dell'inequivoco dato letterale, nel senso di estendere la portata applicativa di tali limiti a tutte le attività ivi indicate".

6. Sostiene l'appellante:

- il precedente n. 1008/2021 richiamato dal giudice di primo grado e su cui si basa larga parte dell'impianto motivazionale della sentenza appellata non appare coerente rispetto al caso in trattazione;
- errati sono anche i principi generali che il T.a.r. Catanzaro richiama all'interno della sentenza ivi gravata; principi che consentirebbero di estendere anche alle sale scommesse il divieto regionale "pensato" dal Legislatore Regionale, ab origine, solo per gli esercenti AWP e VLT.
- la valutazione effettuata a monte dal Legislatore Regionale appare

perfettamente coerente con il sistema dei giochi in Italia poiché, semplicemente, regola fattispecie diverse in maniera diversa;

- l'unico elemento che accomuna il gioco delle scommesse al gioco tramite apparecchi AWP e VLT è l'appartenenza alla macro-categoria del gioco d'azzardo, in cui ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita di denaro in maniera potenzialmente aleatoria. Elemento che, di per sé, non può giustificare una completa sovrapposizione normativo-regolamentare delle due tipologie di gioco.

- la sentenza 794/2024 del Consiglio di Stato, sez. VI – nel pronunciarsi in merito alle statuizioni di cui all'art. 5-bis della L.P di Bolzano 13/1992 – ha affermato che *“non è implausibile ritenere che gli apparecchi di cui all'art. 110, commi 6 e 7, del TulpS (tra cui, in particolare, slot machine e videolottery) paiono “i più insidiosi nell'ambito del fenomeno della ludopatia, in quanto, a differenza dei terminali per la raccolta delle scommesse, implicano un contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, senza alcuna intermediazione umana volta a disincentivare, per un normale meccanismo psicologico legato al senso del pudore, l'ossessione del gioco, specie nella fase iniziale del processo di dipendenza patologica”;*

- conclusivamente, secondo l'appellante, la preclusione voluta dal legislatore regionale non riguarderebbe altre tipologie di giochi all'infuori di quelli esercitati tramite apparecchi, quali la raccolta di scommesse, ossia la tipologia di attività per il cui svolgimento la ricorrente ha domandato il rilascio della licenza. Del resto, *“ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit”*, per cui se il legislatore avesse voluto estendere in via analogica l'applicazione del divieto anche ad altre tipologie di gioco lecito, avrebbe dovuto esprimere tale volontà all'interno della norma.

In definitiva, dal riferimento testuale alle «sale da gioco» e agli «apparecchi per il gioco» se ne dovrebbe dedurre che il divieto di apertura dei locali, cui fa riferimento la legge regionale, riguardi esclusivamente le *slot machine* regolate dall'art. 110, comma 6, lett. a) del T.U.L.P.S., e non già l'esercizio di attività di scommesse ippiche e sportive disciplinate dall'art. 88, T.U.L.P.S. (che costituiscono le attività svolte dalla società appellante).

7. L'appello è infondato.

7.1. Come ha chiarito la giurisprudenza del **Consiglio di Stato** (Sez.V, n.7099 del 12 agosto 2024), «*la stessa distinzione tra sale da gioco e agenzie per le scommesse non comporta [...] che i limiti distanziometrici non si applichino alle seconde.* [...] Proprio questo Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5327 del 16 dicembre 2016, ha ribadito che in ambito nazionale, ed in particolare *ai fini della tutela della salute* (art. 32 Cost.), *l'attività di gestione delle scommesse* lecite, prevista dall'art. 88 del R.D. n. 773 del 1931, è *parificata alle sale da gioco* invece disciplinate dal precedente art. 86. [...] *Le norme attuative della singola legge regionale, pertanto, devono essere interpretate secondo una interpretazione logica e sistematica e, malgrado le espressioni letterali impiegate, non possono che essere riferite «ad entrambe le attività, fonti entrambi di rischi di diffusione della ludopatia»* (Cons. St., sez. V, 16 dicembre 2016, n. 5327). [...] *Dunque i limiti distanziometrici si applicano anche alle agenzie delle scommesse, non essendo decisivo né discretivo, in senso contrario, il fatto che la legge regionale e il regolamento comunale sembrano riferirsi letteralmente alle sole sale da gioco e non alle agenzie per le scommesse ai fini delle distanze dai luoghi sensibili perché, come bene osserva il Ministero appellante, se il legislatore regionale, per ipotesi (e irragionevolmente), avesse voluto*

davvero circoscrivere l'applicabilità di cui all'art. 2 della L.R. n. 17 del 2012 alle sole sale da gioco, avrebbe menzionato solo le sale da gioco al comma 2 dell'art. 1 e non anche il "gioco lecito", più in generale, e avrebbe usato una dizione non equivoca utilizzando espressioni come "esclusivamente", "unicamente", riferite alle sale da gioco».

Una diversa interpretazione porrebbe, inoltre, seri dubbi di costituzionalità derivanti non solo dall'apparente contrasto tra la legislazione regionale e quella nazionale (art. 7, comma 10, del decreto-legge, 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189), nonché con l'art. 32 Cost. e con il diritto alla salute, «che ovviamente prevale sul pur rilevante valore dell'art. 41 Cost., in quanto le attività economiche non possono svolgersi in contrasto con la tutela della dignità umana e con l'applicazione delle distanze rispetto ai luoghi sensibili proprio a tutela della salute dei soggetti più esposti al rischio della ludopatia, che costituisce una minaccia grave alla dignità della persona umana, meritevole della massima protezione proprio a difesa dell'integrità psicofisica dei soggetti più vulnerabili e, in quanto tali, esposti al rischio del gioco d'azzardo patologico» (Consiglio di Stato, sez. III, 26 marzo 2021, n. 2579).

7.2. Sull'assimilazione delle attività di raccolta scommesse rispetto a quelle delle sale gioco, si è espressa anche questa Sezione con sentenza n.2786 del 21 marzo 2024, richiamando anch'essa e condividendo le statuizioni della sentenza n. 5327 del 16 dicembre 2016.

7.3. Conclusivamente, alla luce di quanto fin qui argomentato, il T.a.r. per la Calabria ha quindi condivisibilmente ritenuto che *"In applicazione della riportata giurisprudenza, pertanto, l'inciso contenuto nell'art. 16, comma 13, L.R. n. 9/2018, secondo cui "Le disposizioni previste dai*

commi 3 e 4 del presente articolo si applicano alle concessioni per le sale da gioco, per le rivendite di generi di monopolio, per le sale scommesse e per ogni altro locale autorizzato alla raccolta di gioco...” è da intendersi, anche alla luce dell’inequivoco dato letterale, nel senso di estendere la portata applicativa di tali limiti a tutte le attività ivi indicate”.

8. Conclusivamente, per i surriferiti motivi, il ricorso è infondato e va respinto.

9. Sussistono giustificate ragione per disporre tra le parti l’integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Stefania Santoleri, Presidente FF

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Sebastiano Zafarana

IL PRESIDENTE
Stefania Santoleri

IL SEGRETARIO