

**N. 00715/2017 REG.PROV.COLL.**

**N. 00024/2017 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana  
(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente  
**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 24 del 2017, proposto da: Nolomatic s.r.l. e Associazione Nazionale Servizi Apparecchi per le Pubbliche Attrazioni Ricreative in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dall'avvocato Enzo De Lauretis, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Borgioli in Firenze, via C. Monteverdi 37;

*contro*

il Comune di Livorno in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Macchia e Maria Teresa Zenti, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

*per l'annullamento*

- del “Regolamento per l'apertura e l'esercizio delle sale giochi e degli spazi per il gioco con vincita in denaro” del Comune di Livorno, approvato con Delibera n. 272 del 19/10/16 assunta dal Consiglio Comunale, o, in via subordinata, delle previsioni di cui agli Artt. 7, 8, 9, 10, 14, 15 e 20 del precitato Regolamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Livorno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 aprile 2017 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Il Comune di Livorno, in applicazione della Legge della Regione Toscana 18 ottobre 2013, n. 57, che vieta l'apertura di sale giochi e spazi per il gioco ubicati entro 500 metri da luoghi sensibili dalla stessa individuati e prevede la facoltà, per i Comuni, di individuare ulteriori luoghi sensibili cui estendere il divieto, con deliberazione consiliare 19 ottobre 2016, n. 272, ha approvato un regolamento disciplinante l'apertura di sale giochi e l'installazione e le modalità gestionali degli apparecchi da intrattenimento automatici, semiautomatici ed elettronici. La deliberazione è stata impugnata dall'impresa Nolomatic, che gestisce sale giochi e svolge attività di noleggio di apparecchi ad esercenti attività di bar, ristorazione e rivendita di generi di monopolio, e dall'Associazione Nazionale Servizi Apparecchi per le Pubbliche Attrazioni Ricreative (nel seguito: "SAPAR") in quanto rappresentante di gestori, produttori e distributori di apparecchi per il gioco lecito, con ricorso notificato il 16 dicembre 2016 e depositato in data 11 gennaio 2017, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito il Comune di Livorno chiedendo l'inammissibilità e, comunque, la reiezione del ricorso nel merito.

Alla camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare, la stessa è stata oggetto di rinuncia.

All'udienza del 26 aprile 2017 la causa è stata trattenuta in decisione

#### DIRITTO

1. Il presente ricorso ha ad oggetto la legittimità del Regolamento comunale di Livorno che regolamenta le procedure per l'apertura, il trasferimento di sede, le modificazioni e la cessazione dell'attività, nonché le modalità di esercizio delle sale giochi e degli spazi per il gioco con vincita in denaro. I ricorrenti lamentano l'ampliamento operato in sede regolamentare di quelli che devono definirsi come luoghi sensibili ai fini del computo della distanza minima da essi, fissata dall'art. 4, comma 1, L.R. n. 57/2013 in 500 metri misurati in base al percorso pedonale più breve, al di sotto della quale è vietata l'apertura di centri scommesse e di spazi per il gioco con vincita in denaro.

I ricorrenti, con i primi tre motivi di gravame, lamentano che il Comune non avrebbe effettuato indagini istruttorie atte a giustificare, sotto il profilo di problematiche riguardanti viabilità, inquinamento acustico o disturbo della quiete pubblica, l'individuazione di ulteriori luoghi cui estendere il divieto in questione oltre a quelli individuati *ex lege*. L'art. 4 della suddetta L.R. n. 57/2013 (così come modificato dalla L.R. Toscana n. 85/2014) ancorerebbe solo a tali parametri la facoltà dei Comuni di stabilire altri luoghi sensibili nei quali non è ammessa l'apertura di centri scommesse e di spazi per il gioco con vincita in denaro, oltre a quelli previsti direttamente dalla legge e sotto questo profilo, il regolamento impugnato non supererebbe il vaglio id legittimità.

Con quarto motivo si dolgono che l'individuazione operata a livello regolamentare dei luoghi da ritenere sensibili sarebbe talmente ampia da rendere impossibile intraprendere nel territorio comunale, specialmente cittadino, alcuna nuova attività di esercizio sale giochi. Inoltre lamentano che tra i luoghi sensibili siano stati inseriti gli "studi medici" con dizione eccessivamente generica e tale da comportare il rischio, per l'imprenditore interessato, di rendere una falsa dichiarazione in quanto l'apertura della sala giochi è subordinata, tra l'altro, alla presentazione di un'autocertificazione circa il rispetto delle distanze di cui si tratta.

Con quinto motivo i ricorrenti deducono che sarebbe illogico penalizzare così pesantemente il settore in esame mentre vengono trascurate altre forme di gioco quali, ad esempio, Lotto e Superenalotto che a loro volta producono fenomeni di ludopatia.

Con sesto motivo infine lamentano che il regolamento in questione si riferisce solo ad una parte del settore disciplinato a livello regionale e omette di regolamentare le sale scommesse, che a livello regionale vengono invece accomunate agli spazi per il gioco con vincita in denaro.

Il Comune eccepisce inammissibilità del ricorso perché le prescrizioni regolamentari non avrebbero carattere immediatamente lesivo. Nel merito replica alle deduzioni dei ricorrenti, evidenziando in particolare che l'istruttoria avrebbe rilevato un aumento del fenomeno della ludopatia.

2. In via preliminare deve essere respinta l'eccezione formulata dalla difesa comunale. Il regolamento impugnato, con norme di inequivoca interpretazione, inibisce l'apertura di sale giochi e spazi per il gioco con vincita in denaro a una distanza inferiore a 500 metri dai luoghi che esso stesso individua come sensibili, senza lasciare spazi di discrezionalità all'Amministrazione, i cui futuri atti puntuali sono quindi interamente vincolati nell'*an* e nel contenuto. Correttamente quindi i ricorrenti hanno provveduto all'impugnazione immediata del regolamento poiché laddove un atto di natura regolamentare contiene disposizioni che impongono precisi adempimenti, lo stesso deve essere impugnato nei termini decadenziali decorrenti dalla data di pubblicazione, non essendo in tal caso possibile attendere l'atto applicativo (C.d.S. V, 7 ottobre 2009 n. 6165).

3. Nel merito, il ricorso è fondato e deve essere accolto per le censure esposte al quarto motivo, che rivestono carattere assorbente.

L'art. 7, comma 3, del regolamento impugnato individua i luoghi da ritenersi sensibili, in aggiunta a quelli stabiliti a livello legislativo: si tratta di ospedali,

case di cura, strutture sanitarie e studi medici, sedi decentrate dell'Università, caserme, parchi pubblici, piazze pubbliche come definite dalla toponomastica, centri sportivi, palestre, ippodromi, stadio, palazzetti dello sport, campeggi, centri commerciali, associazioni di volontariato, sportelli di ascolto, sportelli bancari, postali, bancomat e negozi di compravendita di oro.

La perizia di parte prodotta dai ricorrenti giunge alla conclusione che mediante l'applicazione delle disposizioni regolamentari impugnate nella città di Livorno sarebbe vietata ogni nuova allocazione degli esercizi di cui si tratta, con le sole eccezioni dalla zona portuale in cui gli strumenti di governo del territorio non consentono di inserire attività ludiche; del territorio agricolo non edificato (Padula, Cisternino, Montenero, Monteburrone, Castellaccio, Valle Benedetta, Limoncino, etc.) dove non vi sono edifici in cui insediare alcuna delle attività in questione anche in ragione delle prescrizioni dello strumento urbanistico e dei vincoli presenti, come quelli paesaggistico e idrogeologico, e infine delle piccole aree libere nell'abitato di Antignano e Montenero che sono zone di pregio prettamente residenziali e sature, nelle quali lo strumento urbanistico non permetterebbe l'insediamento delle attività *de quibus*.

La difesa comunale non smentisce le conclusioni della perizia e si limita a richiamare il generale principio di cui all'articolo 41 della Costituzione, secondo cui la libertà di iniziativa economica deve svolgersi in modo da non recare danno ai beni tutelati dal secondo comma della stessa disposizione. Ma è altrettanto vero che le pur lodevoli intenzioni di contrastare il gioco compulsivo e le conseguenze negative che ne derivano non può esprimersi in atti che finiscono con lo svuotare completamente l'esercizio della libertà di iniziativa economica. In altri termini, a fronte di una attività ammessa e disciplinata dalla legislazione statale come quella di cui si tratta l'ente locale non può adottare provvedimenti i quali finiscono per inibire completamente il suo esercizio, poiché in tal modo verrebbe sostanzialmente espropriato il diritto di iniziativa

economica. Il regolamento in questione, per l'ampiezza e anche la genericità delle dizioni in esso contenute, quale ad esempio quella di “studio medico” come correttamente dedotto dai ricorrenti, finisce con il vietare l’apertura degli esercizi di cui si tratta in tutto il territorio del Comune di Livorno, e le conclusioni della perizia di parte, si ripete, non vengono contestate.

Si può quindi concludere che così operando, l’Amministrazione ha effettuato un’espropriazione di fatto 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 (art. 4, comma 2, L.R. 57/2013) 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, si ripete, è pur sempre considerata lecita dall’ordinamento.

Per questi motivi il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento dell’impugnato regolamento. Le spese vengono tuttavia integralmente compensate tra le parti in ragione della novità della questione affrontata.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Alessandro Cacciari

IL PRESIDENTE

Saverio Romano

IL SEGRETARIO