

Pubblicato il 21/04/2026

N. [02554/2026](#) REG.PROV.COLL.
N. [05022/2023](#) 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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5022 del 2023, proposto da

Big Slot S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Barrasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Questura di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio

Andreottola, Giacomo Pizza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Commissariato di Pubblica Sicurezza di San Paolo, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

nei confronti

Parrocchia di Buon Pastore e San Francesco di Paola, Chiesa di Sant'Antonio Abate (Santa Maria di Costantinopoli), in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della nota adottata il 24 ottobre 2023 dalla Questura di Napoli - Commissariato di Pubblica Sicurezza di San Paolo, con la quale si è decretato l'annullamento in autotutela, in applicazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, della licenza raccolta scommesse rilasciata ai sensi dell'art. 8 del T.U.L.P.S. per i locali siti in Napoli alla Via Consalvo 107 A/B;

- della nota prot. n. 6011/A1 adottata il 21 ottobre 2023 dal Comune di Napoli - Servizio di Polizia Municipale – U.O. di Fuorigrotta, con la quale sarebbe stato comunicato al Commissariato di Pubblica Sicurezza di San Paolo che “gli accertamenti di cui alle note n. PG860318 del 29.11.2021 e PG16883 del 11.01.2022, per l'attività di sala scommesse sita in via Consalvo 107 A/B, erano stati effettuati non riscontrando la presenza della Chiesa di Santa Maria di Costantinopoli stante la sua posizione decentrata rispetto alla predetta via e strutturalmente abbastanza piccola come luogo di culto: la

presenza, segnalata soltanto con al nota del 10.06.2023, veniva accertata soltanto a seguito di una successiva e più approfondita verifica e anche su indicazione della cittadinanza”;

- della nota di estremi sconosciuti adottata il 22 agosto 2023 dalla Questura di Napoli - Commissariato di Pubblica Sicurezza di San Paolo - Ufficio Polizia Amministrativa e Sociale avente ad oggetto “Avviso di avvio di procedimento amministrativo, ex art. 7 della Legge n. 241 del 1990, finalizzato all’adozione di un provvedimento di annullamento di ufficio, ai sensi dell’art. 21 nonies della Legge n. 241 del 1990, della licenza che autorizza la raccolta scommesse presso il punto gioco con codice n. 93009 ubicato in via Consalvo, n. 107 A/B a Napoli”, notificata alla ricorrente in data 29 agosto 2023;

- della comunicazione di estremi sconosciuti adottata il 10 giugno 2023 dal Comune di Napoli - Servizio di Polizia Municipale – U.O. di Fuorigrotta, con la quale è stato reso noto che “la suddetta attività non rispetta i requisiti di localizzazione previsti dall’art. 3 comma 1 lettera ‘p’ della legge regionale n. 2/2020 in quanto da misurazione effettuata in loco al civico 103 di Via Consalvo insiste una chiesa S. Maria di Costantinopoli la quale dista mt 115 dalla sala scommesse sita al civico 107 della stessa via”;

- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale;

- per l’accertamento e la conseguente condanna, delle parti resistenti, in solido tra loro o ciascuna per quanto di ragione, al

risarcimento in favore della ricorrente di tutti i danni patiti in conseguenza degli atti rispettivamente adottati da esse e impugnati con il presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Questura di Napoli e del Comune di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

E' impugnato il provvedimento del 24.10.2023 in epigrafe, preceduto da comunicazione di avvio del procedimento del 29.8.2023, recante annullamento in autotutela ex art. 21 nonies della L. n. 241/1990 della licenza per attività di raccolta scommesse ex art. 88 del R.D. n. 773/1931 rilasciata in data 18.5.2023 al legale rappresentante della società ricorrente per i locali siti in Napoli, via Consalvo n. 107 A/B.

Giova premettere che, a sostegno dell'avversata azione amministrativa di secondo grado, è stata addotta l'illegittimità ab origine del titolo di polizia per violazione della distanza di 250 metri rispetto ai luoghi sensibili di cui all'art. 3, comma 1 lett. p), della L. Reg. n. 2/2020 (nella fattispecie, una chiesa), sulla base

degli accertamenti svolti dalla Polizia Locale in data 10.6.2023, avendo appurato che i locali in cui si svolge l'attività della ricorrente distano ad appena 115 metri dal luogo di culto, preesistente al rilascio del titolo e risalente all'inizio del XX secolo, originariamente non individuato a causa della sua posizione decentrata.

Con la prima censura si assume la violazione degli artt. 3 e 13 della L. Reg. n. 2/2020 poiché la distanza minima di 250 metri prevista, in base alle norme citate, per le “nuove aperture”, ovvero per gli operatori che ex novo allestiscono locali per la commercializzazione del gioco lecito, non troverebbe applicazione nel caso in esame, in quanto l'immobile de quo (via Consalvo n. 107 A/B) in passato era già utilizzato per analoga attività da altro operatore (Elite Multiservices s.r.l.), autorizzato con disposizione dirigenziale comunale n. 334 del 10.6.2022, giammai ritirato in autotutela dall'ente locale, il quale ha cessato l'attività in data 28.10.2022.

Con il secondo motivo di gravame la ricorrente lamenta la carenza di istruttoria, poiché non risulta che il Comune si sia servito di specifiche risorse professionali o strumenti di natura topografica per misurare la distanza tra il centro scommesse ed il luogo sensibile e, in ogni caso, la distanza pedonale tra i due punti di riferimento sarebbe pari ad almeno 1,4 chilometri come si desume da una interrogazione sul motore di ricerca “google maps”.

Con il successivo profilo di illegittimità la istante dubita che la struttura religiosa (Chiesa di Sant'Antonio Abate, detta Santa Maria di Costantinopoli), indicata in atti come luogo sensibile ai sensi della normativa regionale, possa essere effettivamente qualificata come luogo di culto, trattandosi di una piccola cappella non sempre aperta al pubblico e presso la quale non si celebrano con frequenza funzioni religiose, tant'è che la stessa Polizia Locale, nel procedimento di secondo grado, ha rappresentato di non essersi avveduta nel corso del procedimento autorizzatorio della sua presenza, a causa della sua posizione decentrata.

Con i successivi rilievi l'istante lamenta la sproporzione dell'azione amministrativa, in quanto la p.a. avrebbe potuto applicare misure alternative previste dall'art. 13, comma 2, della L. Reg. n. 2/2020 (es. accesso selettivo all'offerta di gioco con identificazione della maggiore età, videosorveglianza dell'area con apparecchi per il gioco) ed assume la violazione dell'art. 21 nonies della L. n. 241/1990 per omessa valutazione dell'interesse privato e dell'affidamento riposto dalla ricorrente nella legittimità dell'azione amministrativa da bilanciare con quello pubblico alla legittimità dell'azione amministrativa, tenendo conto che in epoca antecedente al rilascio del titolo, la società aveva inoltrato una richiesta di parere preventivo al Comune di Napoli e alla Polizia Locale di Fuorigrotta circa il rispetto della distanza da luoghi sensibili (pec del 10.12.2021) al quale l'ente locale forniva

riscontro positivo con nota del 14.1.2022, ciò che induceva la ricorrente a confidare nella legittimità della localizzazione e a stipulare in data 30.9.2022 il contratto di locazione per i locali in cui veniva svolta l'attività di gioco.

Conclude con le richieste di accoglimento del ricorso e di conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Si sono costituiti la Questura di Napoli ed il Comune di Napoli che replicano alle censure e chiedono il rigetto del gravame.

Con ordinanza n. 2313 del 6.12.2023 il Tribunale ha disposto una verifica ai sensi dell'art. 66 c.p.a. al fine di accertare la correttezza del rilevamento della distanza ad opera della Polizia Municipale di Napoli tra il civico di via Consalvo n. 107 A/B ove ha sede l'attività di raccolta scommesse gestita dalla società ricorrente e quello di via Consalvo n. 103 dove si trova il luogo sensibile indicato in atti (Chiesa di Santa Maria di Costantinopoli - Sant'Antonio Abate) ai fini del rispetto del disposto di cui all'art. 13, comma 1, della L. Reg. n. 2/2020.

L'organismo incaricato (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) ha assolto all'incombente depositando la relazione conclusiva attestando che la distanza in questione è pari a 123 metri, quindi inferiore al limite fissato dalla legge regionale.

Con ordinanza n. 172 del 24.1.2024 il T.A.R. ha rigettato la domanda cautelare con la seguente motivazione:

“...il ricorso non appare assistito da fumus per le considerazioni di seguito illustrate:

- viene in rilievo un'attività di raccolta scommesse ex art. 88 del T.U.L.P.S. in locali già adibiti in passato ad analoga attività ex art. 86 del T.U.L.P.S., senza tuttavia alcun subentro e rapporto di continuità aziendale con il precedente operatore;
- pertanto, appare prima facie corretta la qualificazione della fattispecie in esame come “nuova apertura” ai sensi dell’art. 3, comma 1 lett. i) della L. Reg. n. 2/2020 (“l'avvio con rilascio di una prima autorizzazione amministrativa ai sensi degli articoli 86 e 88 del regio decreto 773/1931 di una delle attività di cui alle lettere c), d), e) f), g) e h) in locali precedentemente destinati ad attività prevalenti diverse da quelle disciplinate dalla presente legge. Non costituisce nuova apertura il semplice trasferimento di titolarità delle attività regolate dalla presente legge già legittimamente autorizzate alla data di entrata in vigore della stessa”);
- la tesi sostenuta dalle amministrazioni si lascia preferire sotto il profilo della interpretazione letterale e della ratio della previsione; A) sotto il primo profilo, dall’esame complessivo della norma emerge che l’unica eccezione alla fattispecie più frequente di “nuova apertura” (prima autorizzazione amministrativa per una attività da esercitarsi in un locale non utilizzato in precedenza come sala giochi) è data dalla previsione di cui alla seconda parte (“Non costituisce nuova apertura il semplice trasferimento di titolarità delle attività regolate dalla presente legge già legittimamente autorizzate alla data di entrata in vigore

della stessa”), che si giustifica per l’esigenza di tutelare i preesistenti investimenti e livelli occupazionali, di contro non ravvisabile nell’ipotesi in cui un diverso soggetto si limiti ad occupare i medesimi locali utilizzati dal precedente gestore, ma senza continuità aziendale; B) la diversa ermeneutica che attribuisce soverchio rilievo alla pregressa destinazione dei locali de quibus ad analoga attività anche in presenza di nuovo esercizio svolto da distinto operatore non avrebbe alcuna concreta ragione giustificatrice, se non quella di attribuire a quest’ultimo una condizione di vantaggio – potendo il medesimo sottrarsi all’applicazione delle distanze dai luoghi se sensibili – in ragione della precedente destinazione, anche in tempi risalenti in caso di inutilizzo nelle more, dei locali adibiti a gioco o scommessa ...”;

- non appaiono assistite da fumus le ulteriori censure in ragione:

I) del rispetto, da parte del provvedimento del 24.10.2023 del termine previsto dall’art. 21 nonies dalla L. n. 241/1990 per l’adozione dell’atto di autotutela) decorrente dal rilascio del titolo autorizzativo alla ricorrente del 18.5.2023; II) della insussistenza di palesi profili di erroneità nella misurazione della distanza del centro scommesse rispetto al luogo di culto indicato in atti, tenuto conto dell’esito della verifica disposta dal Collegio e svolta dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; III) della motivazione resa dal Comune in ordine al bilanciamento tra interessi pubblici e privati, coerente con la ratio della disciplina

in materia di distanze dei centri scommesse dai luoghi sensibili (Corte Costituzionale, n. 27/2019 secondo cui le norme che regolano tale settore risultano “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”.

Con ordinanza n. 543 del 16.2.2024 il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello cautelare con la seguente motivazione:

“i motivi dell'appello cautelare non paiono scalfire la puntuale motivazione dell'ordinanza del Tar Napoli atteso che l'esercizio della società va qualificata come “nuova apertura”, essendosi limitato l'appellante ad occupare i medesimi locali utilizzati dal precedente gestore, ma senza continuità aziendale;

Ritenuto pertanto che l'appello cautelare va respinto, anche comparando l'interesse economico dell'appellante con quello pubblico”.

Dopo lo scambio di ulteriori memorie, all'udienza del 14.4.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

La L. Reg. n. 2/2020 (“Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari”) prevede:

- all'art. 13 (rubricato significativamente "Limitazioni all'esercizio del gioco per la prevenzione del DGA") che: "In attuazione degli indirizzi normativi richiamati all'articolo 1, comma 2 è vietata la nuova apertura di attività previste all'articolo 3 site ad una distanza da luoghi sensibili inferiore a duecentocinquanta metri misurati dagli ingressi principali degli edifici. La distanza è calcolata secondo criteri che tengono conto degli assi viari e, pertanto, sulla base delle distanze pedonali più brevi";

- all'art. 3 ("Definizioni") che, per "nuova apertura", si intende "l'avvio con rilascio di una prima autorizzazione amministrativa ai sensi degli articoli 86 e 88 del regio decreto 773/1931 di una delle attività di cui alle lettere c), d), e) f), g) e h) in locali precedentemente destinati ad attività prevalenti diverse da quelle disciplinate dalla presente legge. Non costituisce nuova apertura il semplice trasferimento di titolarità delle attività regolate dalla presente legge già legittimamente autorizzate alla data di entrata in vigore della stessa" (la nozione di "luogo sensibile" ricomprende, tra l'altro, "i luoghi di culto"; cfr. lett. p, n. 4).

Al riguardo, va premesso che la disciplina delle misure finalizzate alla prevenzione e al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo, quali l'imposizione di una distanza minima delle sale giochi e scommesse dai luoghi c.d. sensibili, ovvero quei luoghi nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili, rientra nella materia della tutela della

salute (Consiglio di Stato, n. 2592/2021; n. 6714 del 2018; n. 5327/2016). Tanto in conformità all'indirizzo tracciato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale, n. 27/2019) secondo cui le norme che regolano tale settore risultano "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".

Al riguardo, il Collegio intende ribadire la propria adesione ai consolidati indirizzi ermeneutici elaborati in giurisprudenza in materia di rilascio delle autorizzazioni di pubblica sicurezza e, in particolare, di licenze per l'apertura di un centro di raccolta di gioco e scommesse ai sensi dell'art. 88, T.U.L.P.S., secondo cui "l'Amministrazione dell'interno ha un potere ampiamente discrezionale per valutare, con il massimo rigore, qualsiasi circostanza che consigli l'adozione del provvedimento di rilascio, revoca o rinnovo di un'autorizzazione di polizia, potendo esercitare il suo potere nel rispetto dei canoni tipici della discrezionalità amministrativa, sia sotto il profilo motivazionale che sotto quello della coerenza logica e della ragionevolezza, dandosi conto in motivazione dell'adeguata istruttoria espletata; invero, i provvedimenti di polizia costituiscono esercizio di una particolare discrezionalità valutativa da parte dell'Autorità

competente, preordinata alla prioritaria finalità di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico mediante strumenti di prevenzione della commissione di reati, che costituiscono la massima anticipazione della difesa sociale attraverso l'impedimento e la rimozione ab initio delle stesse condizioni che potrebbero ragionevolmente costituire causa o anche solo occasione per il verificarsi di fatti, non solo e non necessariamente di rilievo penale, idonei a turbare l'ordinata convivenza civile mediante esposizione anche solo al pericolo della sicurezza e dell'ordine pubblico; in questo quadro sistematico e finalistico assumono naturalmente rilievo - e ben possono costituire idonei presupposti di fatto di provvedimenti sfavorevoli e/o repressivi - anche fatti e circostanze privi in sé di significato penale e non riconducibili direttamente alla responsabilità del soggetto, ma significativi e rilevanti sul piano prognostico" (così, nella giurisprudenza, T.A.R. Sicilia - Catania, sez. IV, n. 1499 del 22.4.2024, ed i riferimenti ivi contenuti).

Come rimarcato dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 22 aprile 2024 n. 3628), il c.d. "distanziometro" – ovvero, in sintesi, una normativa che vieta l'apertura e l'esercizio di sale gioco o scommesse a distanza pari o inferiore ad un certo valore, indicato dalla normativa stessa, da luoghi cd. sensibili - è istituto presente nel nostro ordinamento, attraverso le varie leggi regionali che lo prevedono.

La giurisprudenza costituzionale - in particolare le sentenze 10

novembre 2011 n. 300 e 11 maggio 2017 n. 108 - se ne è occupata anzitutto per escludere che una legislazione di questo tipo violi l'art. 117 comma 2 lettera h) e comma 3 della Costituzione in quanto invasiva della competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica e, in proposito, ha affermato che si tratta di norme "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", che si preoccupano non dell'ordine pubblico in quanto tale, quanto "delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti", come già affermato dalla sentenza 300/2011.

La disciplina delle misure finalizzate alla prevenzione ed al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo, quali l'imposizione di una distanza minima delle sale giochi e scommesse dai luoghi c.d. sensibili, ovvero quei luoghi nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili, rientra, quindi, nella materia della tutela della salute (Consiglio di Stato, n. 2592/2021; n. 6714 del 2018; n. 5327/2016).

A tale proposito, si può altresì richiamare un passaggio della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618

che, significativamente, definiva come consolidato l'orientamento in questione: "A ciò si aggiunge l'orientamento, ormai consolidato, della giurisprudenza amministrativa che, in recepimento delle citate pronunce della Corte costituzionale ... ha ripetutamente affermato la legittimità delle discipline, regionali e delle province autonome, che pongono limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale (oltre alla sentenza da ultimo citata, Cons. Stato, Sez. IV, 27 novembre 2018; Cons. Stato, Sez. V, 6 settembre 2018, n. 5237), affermandone, altresì, la compatibilità con il diritto eurounitario".

Nella fattispecie in scrutinio, all'esito della verifica disposta da questo T.A.R., è emerso che l'esercizio commerciale in questione è collocato ad una distanza inferiore ai 250 metri prescritti dalla citata legislazione regionale, rispetto ad un luogo di culto.

Al riguardo, non persuade la censura della società ricorrente sul criterio adottato per il calcolo della distanza.

Pur esistendo un orientamento giurisprudenziale che propugna un'applicazione rigorosamente letterale dell'art. 190 (quindi con misurazioni effettuate solo nel pieno rispetto delle regole formali sugli attraversamenti), l'indirizzo cui il Collegio aderisce afferma

che il criterio della misurazione “senza violare il codice della strada” non va applicato in modo rigido e formalistico, ma con elasticità, tenendo conto delle concrete peculiarità del caso coerentemente con la realtà effettuale.

Per “percorso pedonale” deve intendersi quello ordinariamente praticabile da un pedone medio, mediante normale deambulazione e in assenza di ostacoli materiali significativi. In tale nozione non rientra necessariamente la puntuale osservanza di tutti i passaggi pedonali segnalati, salvo che l’attraversamento fuori di essi comporti rischi particolarmente elevati o veri e propri impedimenti materiali (come nel caso di autostrade o strade a veloce scorrimento).

Il “percorso pedonale più breve” coincide dunque con quello normalmente seguito dai pedoni, evitando esiti irragionevoli derivanti da un’applicazione meramente formale delle regole del codice della strada. Nel calcolo delle distanze, specie ai fini della localizzazione di sale giochi e scommesse rispetto ai luoghi sensibili, occorre considerare sia le norme di sicurezza stradale sia le comuni regole di prudenza (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, n. 242 del 2022).

Ciò posto, si è visto che il gravame ha ad oggetto la rimozione in autotutela di un atto autorizzativo dell’attività di raccolta scommesse ex art. 88 del T.U.L.P.S., esercitata in locali che, in passato, risultavano già destinati allo svolgimento di analoga attività di altro e distinto operatore, sulla base di un diverso titolo

abilitativo riconducibile all'art. 86 del medesimo testo unico. E' incontestato che, nella fattispecie, non è ravvisabile alcun subentro del nuovo operatore economico nel preesistente rapporto autorizzatorio, né sussiste alcuna continuità aziendale, organizzativa o soggettiva tra il precedente titolare ed il nuovo richiedente.

Sul punto va confermata la valutazione reiettiva contenuta nella ordinanza cautelare di questo T.A.R. confermata in appello dal Consiglio di Stato, visto che la decisione discende dalla qualificazione giuridica come “nuova apertura” dell'attività svolta dalla ricorrente.

La tesi sostenuta dall'amministrazione si lascia preferire sia sotto il profilo della interpretazione letterale, sia sotto quello della ratio legis della previsione regionale.

Sotto il primo aspetto, dall'esame complessivo della disposizione emerge con chiarezza che il legislatore regionale ha inteso circoscrivere l'area delle ipotesi sottratte alla nozione di “nuova apertura” ad un solo caso tassativamente individuato, cioè il semplice trasferimento di titolarità di attività già legittimamente autorizzate alla data di entrata in vigore della legge; tale eccezione presuppone, dunque, una continuità oggettiva dell'attività e del titolo autorizzatorio, pur nel mutamento soggettivo del titolare.

Fuori da tale ipotesi, ogni avvio di attività che richieda il rilascio di una prima autorizzazione amministrativa, ancorché in locali in

precedenza destinati ad analoga funzione, ricade nella nozione generale di nuova apertura, quindi assoggettata al limite distanziometrico. Ne discende che la mera coincidenza spaziale con locali già utilizzati in passato per attività di gioco o scommessa non è, di per sé, idonea a escludere la configurabilità di una nuova apertura, in assenza di un formale subentro nel titolo o di un rapporto di continuità aziendale.

L'interpretazione alternativa, volta a valorizzare in maniera dirimente la sola pregressa destinazione dei locali, finirebbe per introdurre un'ulteriore ipotesi di esclusione non prevista dal legislatore, in contrasto con la dichiarata ratio di arginare il fenomeno della ludopatia e dipendenza dal gioco.

La stessa disciplina autorizzatoria in subiecta materia impone infatti di limitare in partenza i diritti e le libertà dei singoli, a seguito di una valutazione operata dal legislatore, secondo cui i diritti e le libertà in questione sono destinati a recedere davanti ai superiori interessi pubblici. Al riguardo, è utile ribadire, come già sopra detto, che la Corte Costituzionale si è pronunciata a più riprese sulla legittimità delle leggi regionali volte a contrastare la c.d. ludopatia con finalità di tutela della salute pubblica, rispetto alle quali ha ritenuto recessiva la tutela della libertà di iniziativa economica ex art. 41, comma 2, Cost. che "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana" (cfr. Corte Cost., n. 108 del 2017; n. 27 del 2019).

Di contro, l'esegesi di parte ricorrente finirebbe per ampliare le ipotesi di esenzione dalla disciplina regionale in materia di distanze delle sale da gioco che, secondo giurisprudenza costituzionale, è diretta al perseguimento di finalità prevalentemente di carattere socio – sanitario, come affermato dalla Corte Costituzionale, n. 27/2019 secondo cui: i) disposizioni di tal fatta risultano “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” (sentenza n. 300 del 2011); ii) si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti.

Sul punto, in riferimento alla deduzione attorea che predica una illegittima compressione del diritto ex art. 41 Cost., va ribadito che, se è vero che l'iniziativa economica privata è libera, è altrettanto vero che "essa non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza" e che la stessa norma di rango costituzionale demanda alla legge di "definire i programmi e i controlli per coordinarla a fini sociali" (Consiglio di Stato, sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044). A tale proposito va richiamata la

giurisprudenza amministrativa che ritiene misura adeguata e necessaria ad arginare il fenomeno della dipendenza da gioco l'individuazione di limiti al suo esercizio, attraverso la previsione di una distanza da luoghi di prolungata permanenza (oltre che di transito) di soggetti “a rischio” o attraverso l'imposizione di orari di apertura al pubblico e l'individuazione di luoghi e fasce di popolazione da proteggere. Si è osservato che, allo stato attuale delle conoscenze, non sembra irragionevole né sproporzionato imporre limitazioni ad attività economiche incidenti sulla salute, proprio perché non si tratta di un divieto generalizzato, ma di regolamentazione, ad esempio in corrispondenza di luoghi particolari (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 8563/2019; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, n. 465/2020, n. 242/2019, n. 475/2017, n. 1023/2015).

Sotto il profilo teleologico, la disposizione di cui alla seconda parte dell'art. 3, comma 1, lett. i), si giustifica in ragione dell'esigenza di tutelare situazioni giuridiche consolidate, nonché i correlati investimenti economici e livelli occupazionali facenti capo ad attività già legittimamente esistenti al momento dell'entrata in vigore della disciplina regionale. In tale prospettiva, il legislatore ha inteso evitare che un mero mutamento della titolarità determini l'applicazione retroattiva e penalizzante di nuovi vincoli, quali quelli inerenti alle distanze dai luoghi sensibili.

Tale ratio non è, invece, ravvisabile nell'ipotesi in cui un soggetto

del tutto distinto dal precedente gestore si limiti ad insediarsi nei medesimi locali già utilizzati in passato da altro operatore per la medesima attività o per attività analoghe, senza alcuna prosecuzione dell'impresa preesistente e senza subentrare nel relativo titolo autorizzatorio. In simili casi, difetta proprio quel collegamento funzionale ed economico che giustifica la deroga al regime ordinario delle nuove aperture.

La diversa ermeneutica, che attribuisce rilievo decisivo alla sola precedente destinazione dei locali, anche in presenza di un nuovo esercizio esercitato da un operatore distinto, risulterebbe, peraltro, priva di una concreta e ragionevole giustificazione sul piano sistematico. Essa finirebbe, infatti, per riconoscere al nuovo operatore una posizione di indebito vantaggio concorrenziale, consentendogli di sottrarsi all'applicazione dei limiti distanziali dai luoghi sensibili esclusivamente in virtù di un uso pregresso dei locali, eventualmente risalente nel tempo e persino interrotto da periodi di inattività, anche protratta per un lungo periodo di tempo.

Un simile esito si porrebbe in contrasto sia con i principi di parità di trattamento tra operatori economici, sia con le finalità di ordine pubblico, tutela della salute e contenimento del gioco patologico sottese alla normativa regionale. La disciplina delle distanze, infatti, è strutturalmente volta a governare l'impatto territoriale delle nuove iniziative economiche nel settore del gioco, e non può essere elusa attraverso una lettura meramente formale o

immobiliare del concetto di nuova apertura.

In conclusione, la qualificazione della fattispecie come nuova apertura appare coerente con il dato testuale, con la ratio della disciplina e con un'interpretazione sistematica orientata a evitare elusioni del quadro regolatorio regionale.

Le ulteriori censure non hanno pregio per le ragioni già illustrate in fase cautelare e che vanno ribadite in questa sede.

E' stato rispettato il termine previsto dall'art. 21 nonies dalla L. n. 241/1990, nella formulazione vigente *ratione temporis*, per l'adozione dell'atto di autotutela decorrente dal rilascio del titolo autorizzativo alla ricorrente (18.5.2023).

Inoltre, risulta correttamente esplicitato il percorso motivazionale dell'atto di autotutela, anche per quanto attiene al bilanciamento tra interessi pubblici e privati e alla valutazione dell'affidamento del privato (evidenziandosi nel provvedimento che il contratto di locazione e i lavori di modernizzazione ed adeguamento dei locali sono stati effettuati prima e con largo anticipo rispetto al rilascio del titolo autorizzativo), tenuto anche conto del non significativo intervallo di tempo intercorso tra l'autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S. (18.5.2023) e l'adozione dell'atto di autotutela (24.10.2023) e della ratio della disciplina in materia di distanze dei centri scommesse dai luoghi sensibili (in cui certamente rientra la chiesa di Sant'Antonio Abate, detta Santa Maria di Costantinopoli, in quanto luogo di culto, anche se ubicato in posizione decentrata), come dianzi esplicitata e corroborata dalla

giurisprudenza costituzionale.

Deve ribadirsi che il provvedimento impugnato costituisce atto dovuto e vincolato, adottato a seguito dell'accertata violazione della normativa regionale in tema di c.d. “distanziometro”, come è emerso all’esito della verifica, di cui l’amministrazione ha quindi fatto puntuale e corretta applicazione.

Infine, non è predicabile la dedotta sproporzione dell’azione amministrativa e, in particolare, le modalità alternative individuate dalla parte ricorrente (quali, l’accesso selettivo all’offerta di gioco con identificazione della maggiore età, videosorveglianza dell’area con apparecchi per il gioco) possono essere legittimamente adottate in riferimento agli esercizi già in funzione alla data di entrata in vigore della legge regionale (cfr. art. 13 comma 2, della L. Reg. n. 2/2020), quindi non trovano applicazione per le attività ex novo, come nel caso in esame.

In conclusione, ribadite le svolte considerazioni, il gravame va rigettato.

L’infondatezza della domanda impugnatoria conduce alla reiezione della richiesta risarcitoria difettando il presupposto della illegittimità della impugnata attività provvedimento ex art. 30, comma 2, del c.p.a..

Può disporsi l’integrale compensazione delle spese di giudizio tenuto conto della novità e della peculiare natura delle questioni delibate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Davide Soricelli, Consigliere

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Di Vita

IL PRESIDENTE
Santino Scudeller

IL SEGRETARIO