



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 Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento
(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 231 del 2012, proposto da:
Lottomatica Videolot Rete S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Geronimo Cardia e Tommaso Gualtieri e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Benedetta Pensini in Trento, via Mancini, n. 67

contro

- Comune di Trento, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Angela Colpi ed elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura comunale in Trento, via Calepina, n. 12;
- Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nicolò Pedrazzoli, Silvano Doliana e Maurizio Dalla Serra ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, piazza Dante, n. 15

nei confronti di

- Istituto Comprensivo di Scuola Primaria e Secondaria Trento 5, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum

- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione Autonoma dei

Monopoli di Stato, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato con domicilio in Trento, largo Porta Nuova, n. 9

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio comunale di Trento n. 56, di data 9 maggio 2012, avente ad oggetto: “L.p. 14.07.2000 n. 9 Art. 13 bis. Approvazione regolamento sui criteri di insediamento di nuovi apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro (art. 110, comma 6 del T.U.L.P.S.) e di sistemi da gioco video lottery terminals”,
- del “Regolamento sui criteri di insediamento di nuovi apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro e di sistemi da gioco video lottery terminals“,
- degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e, comunque, connessi al procedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Trento;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Trento;

Visto l’atto di intervento del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2013 il cons. Alma Chietтини e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Lottomatica Videolott Rete ricorrente è una delle dieci concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi, di cui all'art. 110 del R.D. 18.6.1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza - T.U.L.P.S.).

Con il patrocinio degli avvocati Cardia e Gualtieri ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Trento n. 56, del 9 maggio 2012, con cui è stato approvato il regolamento sui criteri di insediamento di nuovi apparecchi con vincita in denaro, in attuazione di quanto previsto dall'art. 13 bis della l.p. 14.7.2000, n. 9.

Più precisamente, con detto provvedimento l'Amministrazione comunale ha:

--- vietato la collocazione di apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., in un raggio di 500 metri (art. 3) da una serie di categorie di luoghi definiti "sensibili" (art. 2);

--- precisato che il divieto vale per gli eventuali incrementi quantitativi di apparecchi da parte di soggetti già titolari di licenze e in caso di sostituzione di slot machine con video lottery terminals (art. 1).

2. Avverso il predetto provvedimento la ricorrente deduce i seguenti motivi:

I - essa ha innanzitutto eccepito "la nullità e/o l'inesistenza e, in ogni caso, la disapplicabilità" della deliberazione per contrasto, sia della stessa deliberazione, sia della presupposta norma di legge provinciale, col diritto comunitario, ed in particolare con la Direttiva 98/34/CE, del 22.6.1998, a causa della mancata comunicazione preventiva alla Commissione Europea, trattandosi di "norme e regolamentazioni tecniche afferenti i servizi della società dell'informazione" che comportano restrizioni all'interno del mercato;

II - incompetenza del Comune ad emanare una deliberazione avente ad oggetto l'interdizione dell'apertura di sale giochi e la sostituzione di apparecchi a

determinate distanze da luoghi definiti sensibili; in proposito, la ricorrente asserisce che l'Amministrazione comunale avrebbe individuato i luoghi sensibili senza dettagliare l'indirizzo e il numero civico, che in essi avrebbe incluso anche aree individuate per motivi di qualità del contesto urbano, di sicurezza urbana, di inquinamento, di viabilità e quiete pubblica senza un sostegno motivazionale aggiuntivo, che non avrebbe indicato le ragioni per cui ha innalzato la fascia di interdizione dai luoghi sensibili a 500 metri anziché mantenere la distanza di 300 metri come stabilito dalla legge provinciale;

III - violazione della riserva di legge statale in materia di giochi pubblici, come avrebbe affermato giurisprudenza amministrativa di primo grado ampiamente richiamata;

IV - mancanza di idonea giustificazione del sacrificio imposto al privato, difetto di motivazione e istruttoria, manifesta irragionevolezza e travisamento dei fatti; il provvedimento introduce limiti alla diffusione del gioco per asserite "finalità di evitare danni alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana": tale motivazione sarebbe stereotipata ed erronea; inoltre, confonderebbe il concetto di gioco d'azzardo (illecito) con quello di gioco lecito (non idoneo a generare patologie): ciò sarebbe inammissibile poiché per il gioco lecito sono già previste garanzie a tutela delle fasce deboli, in particolare, per i minori; il difetto di istruttoria e la disparità di trattamento si evidenzerebbero perché sarebbero state ingiustamente discriminate le sole sale giochi, a favore di altri spazi di ritrovo, quali discoteche, night club, centri sociali e commerciali, tabaccherie; infine, il divieto di sostituzione degli apparecchi non sarebbe stato chiaramente esplicitato laddove è prescritto che le limitazioni e i divieti si applicano "anche ad eventuali incrementi quantitativi" e in caso di "sostituzione di una slot machine con una VLT", tenuto conto che le sostituzioni periodiche

degli apparecchi sono necessarie per garantire gli standard normativi imposti a tutela dei giocatori;

V - “incompetenza assoluta e relativa di legge”, eccesso di potere e violazione dell’art. 41 della Costituzione;

stante sia le modalità di individuazione dei luoghi sensibili che il fatto che la fascia di interdizione è stata innalzata a 500 metri, il divieto di collocare nuovi apparecchi da gioco si estenderebbe pressoché all’intero territorio del Comune di Trento (al riguardo, è stata depositata una perizia di parte); sarebbe così dimostrata l’incompetenza del Comune di interdire radicalmente dal proprio territorio l’esercizio del gioco quale attività lecita e regolamentata dallo Stato; in tal modo, inoltre, si violerebbe la legge provinciale che tende alla mera regolazione e non all’introduzione di un divieto generale ed indiscriminato, nonché il diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica privata e di impresa, anche di recente riaffermato dal D.L. 13.8.2011, n. 138;

VI - disparità di trattamento a favore delle sale attualmente aperte ed autorizzate ai sensi degli artt. 86 e 88 T.U.L.P.S., nei confronti delle quali si verrebbe a creare un regime di monopolio nell’erogazione del servizio pubblico del gioco lecito;

VII - illegittimità costituzionale dell’art. 13 bis della l.p. 14.7.2000, n. 9, in relazione agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lett. e) e h), della Costituzione, per violazione del principio di libera iniziativa economica e della riserva di legge statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell’ordine pubblico e sicurezza, perché la legge provinciale, occupandosi di ordine pubblico e di sicurezza, nonché di regolazione della concorrenza, avrebbe invaso l’area di competenza legislativa riservata allo Stato.

Con il ricorso introduttivo è stata altresì presentata l’istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

3. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata chiedendo la reiezione del ricorso nel merito.
4. Nei termini di rito si è costituita in giudizio la Provincia di Trento per difendere la legge provinciale che sorregge il provvedimento impugnato dalle censure recate nel ricorso.
5. Con memoria depositata il 5 novembre 2012 è intervenuta ad adiuvandum nel processo l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, a cui il ricorso era stato notificato. Essa ha condiviso i motivi di impugnazione ricordando la disciplina vigente a tutela dei minori e sottolineando che, in materia, sussisterebbero esigenze di unitarietà di normazione su tutto il territorio nazionale.
6. Con successiva memoria depositata il 15.10.2012 parte ricorrente ha illustrato le “novità giurisprudenziali e normative” con contestuale “riepilogo” dei motivi di ricorso. Ha così segnalato nuovi precedenti giurisprudenziali e dedotto la contrarietà della disciplina provinciale con la sopravvenuta normativa statale di cui al D.L. 13.9.2012, n. 158, in materia sanitaria (c.d. Balduzzi), poi convertito nella L. 8.11.2012, n. 189, che si sarebbe “sovrapposta” alla disciplina di legge provinciale determinandone l'inapplicabilità. Segnatamente, il decreto avrebbe ribadito la competenza legislativa dello Stato in materia di giochi, rafforzato le misure di contrasto al gioco minorile e confermato come l'art. 13 bis della l.p. n. 9 del 2009 contrasti con l'art. 118, comma 1, della Costituzione che, nella materia de qua, imporrebbe l'esercizio unitario delle funzioni amministrative.
7. Con ordinanza n. 149, adottata nella camera di consiglio dell'8 novembre 2012, la domanda incidentale di misura cautelare è stata respinta.
8. Il provvedimento cautelare è stato impugnato dalla ricorrente innanzi al Consiglio di Stato, Sezione V, la quale, con l'ordinanza n. 811, adottata nella

camera di consiglio dell'8 marzo 2013, ha respinto l'appello, visto l'imminente decisione di merito del giudizio in primo grado.

9. In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno presentato ampie e ripetitive memorie illustrative e di replica. Con ciò caricando il fascicolo processuale con una mole di atti e di documenti non rispettosi del principio di sinteticità degli scritti processuali codificato dall'art. 3 c.p.a.

10. Alla pubblica udienza del 6 giugno 2013 la causa è stata chiamata e quindi trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Oggetto della presente controversia è la deliberazione n. 56 del Consiglio Comunale di Trento che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 13 bis della l.p. 14.7.2000, n. 9, ha approvato il regolamento sui criteri di insediamento di nuovi apparecchi da gioco in un raggio di 500 metri da una serie di luoghi definiti sensibili, quali scuole, centri a prevalente frequentazione giovanile e di anziani e strutture sanitarie e socio-assistenziali.

La tematica è stata recentemente analizzata dal Tribunale in occasione dell'esame di ricorsi analoghi promossi contro provvedimenti attuativi della stessa norma provinciale assunti da altri Comuni trentini. Più precisamente, nel corso del presente anno 2013 sono state pubblicate le seguenti sentenze: n. 63, n. 96 e n. 104 relative al Comune di Riva del Garda; n. 64, n. 100 e n. 101 per il Comune di Campitello di Fassa; n. 160 e n. 161 per il Comune di Mori; n. 194 per il Comune di Borgo Valsugana e n. 195 per il Comune di Condino.

Tanto si precisa per dare immediato conto di una linea di necessaria coerenza con le impostazioni di fondo espresse in quelle decisioni che, con ulteriori precisazioni ed integrazioni, si riportano di seguito.

2a. Giova innanzitutto ricordare che l'art. 13 bis della l.p. 14.7.2000, n. 9, recante la disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e

bevande e dell'attività alberghiera, aggiunto dall'art. 47, comma 6, della l.p. 27.12.2011, n. 18, ha dettato specifiche disposizioni in materia di apparecchi da gioco come individuati dall'articolo 110, commi 6 e 7, del regio decreto 18.6.1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza - T.U.L.P.S.), al dichiarato fine di “tutelare determinate categorie di persone maggiormente vulnerabili e per prevenire la dipendenza dal gioco”.

A tale scopo, i comuni sono stati autorizzati ad adottare provvedimenti limitativi della possibilità di collocare apparecchi da gioco in un raggio non inferiore a 300 metri da “luoghi sensibili” (comma 1). La parte più significativa di questi luoghi è stata individuata direttamente dal legislatore provinciale, seppure in maniera non esaustiva (“in particolare” recita infatti il comma 1), in tre tipologie: a) gli istituti scolastici o formativi; b) i centri giovanili o gli altri istituti frequentati principalmente dai giovani, previsti o finanziati ai sensi della legge provinciale 14.2.2007, n. 5 (legge provinciale sui giovani); c) strutture residenziali o semiresidenziali sanitarie, scolastiche o socio-assistenziali.

2b. Il comma 3 dell'art. 13 bis prescrive, ulteriormente, che i predetti limiti (e conseguenti divieti) si applicano ai “nuovi apparecchi da gioco”, con espressa esclusione di quelli già collocati prima della data stabilita dai comuni, ai quali lo stesso comma 3 affida, poi, anche il compito del “monitoraggio del numero e della tipologia degli apparecchi da gioco presenti” nei rispettivi territori, all'ulteriore, futuro fine della loro “progressiva rimozione a seguito del divieto di collocazione”.

2c. I commi 4, 5 e 5 bis della stessa norma provinciale prevedono, a loro volta, una serie di procedimenti ricognitivi e determinativi inerenti le “misure di prevenzione, cura e riabilitazione della patologia collegata al gioco d'azzardo”, affidati alle competenze della Provincia (anche “nell'ambito degli interventi finalizzati all'integrazione socio-sanitaria”), con il coinvolgimento degli enti

locali e dei “soggetti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (legge provinciale sulla tutela della salute)”: vale a dire, le associazioni e gli organismi senza scopo di lucro “che diffondono i valori della prevenzione, della cura e della tempestività delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie”.

Il comma 5 bis, in particolare, nel testo da ultimo modificato dall’art. 18 della l.p. 28.3.2013, n. 5, prevede che gli aiuti previsti dalla normativa provinciale per gli investimenti a favore degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande possano essere concessi solo agli esercizi dove non sono collocati gli apparecchi da gioco individuati dal già richiamato articolo 110 del T.U.L.P.S. e a condizione che il richiedente si impegni a non installare tali apparecchi per un certo periodo.

2d. Alle riportate disposizioni dell’art. 13 bis, di evidentissima e non contestabile natura socio-sanitaria, si aggiungono, poi, quelle del comma 2, in base alle quali “in aree circoscritte, anche esterne” a quelle aventi a centro di riferimento i “luoghi sensibili” del comma 1, i comuni possono limitare o vietare la collocazione di apparecchi da gioco tenuto conto di altri fattori di interesse generale diversi da quelli attinenti la tutela della salute, quali “l'impatto sulla qualità del contesto urbano e sulla sicurezza urbana”, nonché la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica.

3a. Individuato, in sintesi, il quadro normativo provinciale del quale il provvedimento comunale qui in contestazione costituisce dichiarata applicazione, occorre anzitutto esaminate le censure di incostituzionalità appuntate contro il riportato art. 13 bis.

Nessuno dei profili di incostituzionalità sollevati in ricorso è fondato, come è stato da ultimo diffusamente esplicitato con le sentenze di questo Tribunale n. 194 e n. 195 del 2013.

3b. Non merita di essere apprezzata la dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per la disparità di trattamento introdotta rispetto ad altri giochi comportanti vincite in danaro, come lotto, lotterie, superenalotto, bingo, ecc. Si tratta, infatti, di fenomeni e forme di gioco tra loro non comparabili.

È stato al riguardo osservato che il principio di eguaglianza impone discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza: in tal senso, la legge provinciale prende ad oggetto esclusivamente le apparecchiature “idonee per il gioco lecito” di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del (novellato in parte qua) regio decreto n. 773 del 1931, che per la loro ubicazione, modalità, tempistica, danno luogo - più di altre - a manifestazioni di accesso al gioco irrefrenabili e compulsive, non comparabili, per contenuti ed effetti, ad altre forme di scommessa che possono anch'esse dare dipendenza, ma in grado ritenuto (ragionevolmente) dal legislatore di gravità ed allarme sociale assai minore e, perciò, non necessitante di apposita e più stringente tutela preventiva mirata.

Invero, come già diffusamente evidenziato da questo Tribunale con le sentenze n. 63/2013 e n. 96/2013, è oramai assodato da fonti scientifiche (vedasi, fra i tanti, il progetto “Dipendenze Comportamentali/Gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi” curato dal Ministero della Salute) che diversa e assai più pericolosa - per la possibilità che ne derivi lo sviluppo della ludopatia - è l'attrattiva che esercitano, sui potenziali giocatori, gli apparecchi da gioco di cui trattasi.

3c. Sempre con riferimento all'art. 3 Cost., è destituita di fondamento in fatto e in diritto anche la censura di disparità di trattamento per l'interdizione

dell'apertura di nuove sale giochi e non di altri esercizi pubblici (quali bar, punti di ristoro, discoteche, night club).

In fatto perché non è stata affatto vietata l'apertura di sale giochi ma solo l'installazione di nuovi apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.P.L.S. e di nuovi sistemi di gioco VLT.

In diritto perché è evidente la differenza di situazioni in cui operano le due categorie di locali: sicché un divieto nei confronti della seconda categoria, che comprende locali dedicati principalmente all'attività di somministrazione di servizi di utilità collettiva o di intrattenimento, finirebbe davvero per penalizzare l'attività imprenditoriale e l'interesse pubblico ad avere centri di aggregazione, svago, ristorazione.

3d. Neppure è ravvisabile, sempre con riguardo all'art. 3 Cost., un'asserita irragionevolezza della citata legge provinciale per l'incongruità delle misure introdotte che impongono sacrifici agli operatori economici.

Già si è accennato alle preminenti, anzi essenziali, finalità di carattere socio-sanitario che rendono del tutto (se non condivisibile, almeno) plausibile e logico al problema da risolvere, ed ai connessi valori di rango costituzionale, l'intervento del legislatore provinciale in relazione alla gravità del fenomeno sociale della ludopatia, in crescente aumento.

Infatti, in base ai dati forniti dal Ministero della Salute in occasione della presentazione dell'ultima "Relazione sullo stato sanitario del Paese - 2011", i soggetti affetti da gioco d'azzardo problematico sono oltre 700.000, di cui circa 300.000 a livello patologico. Di questi, nel 2011 e limitatamente alle Regioni e Province autonome che avevano trasmesso i dati, "sono risultati in trattamento per gioco d'azzardo patologico 4.687 soggetti, di cui l'82% maschi" (cfr., www.rssp.salute.gov.it). Di riflesso, nella citata Relazione il Ministro ha espressamente invocato una maggiore attività di concertazione e di

coordinamento fra i vari livelli di governo, centrali, regionali e locali, per tentare di risolvere (o almeno arginare) alcune problematiche emergenti, quali “il contrasto al gioco d’azzardo patologico”.

Anche i dati locali, risultanti dalla Relazione 2012 sul fenomeno delle dipendenze in Provincia di Trento evidenziano che presso il Servizio Tossicodipendenze è stato registrato un trend di crescita degli utenti in trattamento per problematiche derivanti dal gioco d’azzardo: dai primi 4 casi di soggetti in trattamento nel 2007 si è passati ai 37 casi del primo semestre 2011. Il fenomeno - peraltro rilevato solo in base ai dati ufficiali ed ai trattamenti richiesti dagli interessati e, quindi, ampiamente sottostimato - si focalizza proprio attorno alle macchine qui in esame.

La maggior parte dei soggetti, infatti, ha richiesto il trattamento per problematiche connesse al gioco delle slot machine (il 79,7%), mentre le lotterie (lotto e gratta e vinci) interessano solo il 10% dei pazienti e i giochi online circa il 5% (cfr., www.trentinosalute.net).

3e. Altrettanto preoccupanti sono i dati economici, come ampiamente documentati nelle difese delle Amministrazioni locali: si veda, in particolare, la memoria della Provincia depositata il 6 maggio 2013.

Ai dati nazionali [che per l’anno 2011, con operative 370.000 slot machine e 41.000 VLT, hanno fatto registrare incassi pari a 45 miliardi di euro, mentre per l’anno 2012 registrano un incremento del 16,6%] si aggiungono quelli non meno rilevanti a livello regionale. Segnatamente, si segnala che in Trentino - Alto Adige, nel 2011, vi è stato un incremento della spesa per il gioco del 21% rispetto all’anno precedente ma il trend è in crescita, poiché tra il mese di gennaio e quello di dicembre 2011 l’incremento è stato pari al 36%. Si tratta di cifre che tendono ad aumentare anche in un periodo di crisi economica qual è quello attuale e che si riferiscono - come osservato dalla difesa della Provincia -

ad un settore dell'economia del tutto improduttivo, con pochi addetti, che non solo non genera sviluppo e ricchezza ma che, al contrario, risucchia risorse preziose ai consumi e al sistema economico nazionale, impoverendo singoli, famiglie e lo stesso servizio sanitario nazionale e regionale, costretto ad organizzare apposite strutture all'interno dei SERT (ora SERD, per l'avvenuta estensione del servizio a tutte le dipendenze patologiche) per curare le patologie da gioco: insomma, alle somme spese per giocare si aggiungono le risorse finanziarie pubbliche impegnate per far smettere di giocare.

4. L'intervento legislativo di cui all'art. 13 bis è frutto dell'esercizio della competenza concorrente in materia socio - sanitaria, come ha statuito la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi in merito alla, del tutto analoga, disciplina di cui agli artt. 1 e 2, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 13 del 22.11.2010.

La Corte delle leggi ha rilevato che le disposizioni altoatesine, pur inserendosi in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettano limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti e sono dichiaratamente finalizzate (dunque al pari della legislazione trentina) a tutelare soggetti particolarmente vulnerabili.

Si tratta di situazioni non rilevanti penalmente e che non turbano l'ordine pubblico, ma prese in considerazione dal legislatore per le "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". In definitiva, a detta della Corte, le disposizioni della Provincia di Bolzano "non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti", ma su fattori di "prossimità e di pubblicità", che potrebbero indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti maggiormente esposti, per condizioni di

immaturità o debolezza psicologica, all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni (cfr., sentenza 10.11.2011, n. 300).

5a. Chiarito che la legge trentina non è né irragionevole né ingiustamente penalizzante per gli interessi commerciali e finanziari coinvolti, occorre disattendere anche la dedotta contrarietà dell'art. 13 bis al parametro di cui all'art. 41 Cost. (e alle leggi statali in materia di libertà di iniziative professionali ed economiche e d'impresa).

Al riguardo, come è già stato chiarito dal Tribunale con la sentenza n. 194 del 2013, i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di reciproca integrazione e non è possibile individuarne uno di essi che abbia prevalenza assoluta sugli altri. In un sistema costituzionale armonico e non sbilanciato anche la libertà di iniziativa economica privata non è assoluta, dovendosi esplicitare nel rispetto dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana (art. 41, comma 2), e restando affidato al Legislatore il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni affinché essa possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica, anche in un sistema sempre più proteso verso regimi di liberalizzazioni, sono sempre non solo ammesse ma anzi doverose quando trovano puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale, quale è il "diritto fondamentale" individuale e l'interesse collettivo alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione.

Il che, ovviamente, induce a superare anche i profili di disparità di trattamento tra esercizi commerciali già in possesso di apparecchi da gioco ed esercizi ancora da aprire o intenzionati ad allocare nuovi apparecchi: è evidente che restrizioni e limitazioni imposte per superiori o almeno equiordinati interessi collettivi, o diritti individuali inderogabili, possono trovare diversificazioni precettive scaglionate nel tempo, da sempre considerate dalla giurisprudenza

costituzionale non discriminatorie; ovvero diversi modi di concepire ed ammettere, in termini maggiormente solidaristici, la stessa attività imprenditoriale. Gli incentivi da ultimo previsti dallo stesso articolo della legge provinciale qui in esame per gli esercenti che abbandonano le macchine da gioco ne sono riprova.

5b. Analoghe considerazioni vanno riportate in relazione ai principi di concorrenza e di libertà dei mercati.

Per costante giurisprudenza costituzionale la nozione “trasversale” di concorrenza - di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - riflette quella operante in ambito comunitario e comprende sia gli “interventi regolatori che a titolo principale” contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese, incidenti negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere e vincoli alla capacità imprenditoriale e alla competizione (cfr., ex multis: Corte cost., 15.3.2013, n. 38; 22.7.2010, n. 270 e 12.2.2010, n. 45). La precisazione vale ad evidenziare come, nella specie, la materia “concorrenza” sia del tutto estranea all'esercizio del potere legislativo in esame.

Il legislatore provinciale, infatti, non è intervenuto né a titolo principale né in forma diretta od occulta sul mercato della produzione e commercializzazione delle macchine da gioco slot machine e VLT. Egli ha mirato soltanto a tutelare interessi sanitari e socio-economici, con un'incidenza solo riflessa su tale mercato, senza alcuna finalità “neo-proibizionistica”, “protezionistica” o distorsiva delle regole della competizione imprenditoriale.

5c. Del pari infondati sono i profili di incostituzionalità per asserita invasione delle sfere di potestà legislativa esclusiva statale previste dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed h), ossia concorrenza e ordine pubblico e sicurezza.

Già si è rilevato, infatti, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale (cfr., sentenza n. 300 del 2011) che la legge provinciale incide sulla materia della "tutela della salute" [affidata alla potestà legislativa concorrente sia dello Stato ex art. 117, terzo comma, Cost., che della Provincia ex art. 9, primo comma, n. 10) Statuto speciale], in quanto tesa - dichiaratamente, sostanzialmente ed effettivamente - a tutelare soggetti particolarmente vulnerabili per la giovane età, e per più generali e complesse condizioni di fragilità dimostrate dal bisogno di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, all'esposizione a pericoli di attrazione verso forme di gioco cosiddetto compulsivo.

Per converso, che non si tratti di ordine pubblico e sicurezza lo si ricava dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, per la quale quella materia attiene alla "prevenzione dei reati ed al mantenimento del complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale" (cfr., ex multis, Corte cost., 23.2.2012, n. 35; 9.2.2011, n. 35; 24.6.2010, n. 226; 1.7.2009, n. 196; 22.6.2006, n. 237).

5d. La legge trentina, all'opposto, senza disciplinare alcun aspetto di polizia amministrativa e/o di repressione di comportamenti violativi delle regole di condotta incombenti sui gestori ed esercenti i locali ove sono installati gli apparecchi, affronta il tema degli stessi apparecchi da gioco sul diverso e del tutto distinto piano della prevenzione e della lotta alle patologie psichiche denominate espressamente ludopatie. Con il che si evidenzia la pochezza della tesi di una presunta irragionevolezza, inutilità ed ultroneità dell'intervento legislativo provinciale.

Con un tal modo di ragionare, infatti, si confondono piani di intervento distinti e separati.

Certo, la materia dei giochi d'azzardo leciti coinvolge anche aspetti di ordine pubblico. Tuttavia, la possibilità di interventi legislativi polivalenti su uno

stesso oggetto è stata puntualmente sottolineata dalla Corte Costituzionale nell'elaborazione del concetto di "materia trasversale" (cfr., Corte cost., 19.12.2012, n. 299). Ciò significa che lo stesso oggetto può essere destinatario di diverse discipline ispirate ad esigenze diverse e perciò riconducibili a distinte "materie".

Tale precisazione differenzia nettamente, sia in punto di fatto che in diritto, la presente questione da quelle di cui si era occupata la Corte Costituzionale con le sentenze 26.2.2010, n. 72, e 22.6.2006, n. 237, riferite a casi solo apparentemente simili alla presente controversia, ma in realtà riguardanti, la prima, un conflitto di attribuzione tra Provincia di Bolzano e Questore, al quale la Corte ha riconosciuto il potere di stabilire la tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del R.D. 18.6.1931, n. 773; la seconda, l'illegittimità costituzionale degli articoli 12 e 13 della legge provinciale di Trento 11 marzo 2005, n. 3, sull'introduzione generalizzata di limiti numerici per gli apparecchi installabili negli esercizi pubblici.

5e. Anche il richiamo alle norme vigenti che tutelano i minori nel settore del gioco d'azzardo è inconferente.

Anzitutto, le forme di protezione previste dalla normativa provinciale in esame si estendono ben oltre la popolazione minorile intesa in senso tecnico, ricomprendendovi l'area più vasta dei "giovani" e delle "persone maggiormente vulnerabili".

In secondo luogo, è ben ammissibile e del tutto giustificata una metodologia di contrasto che abbandoni la visione pan penalistica e comunque sanzionatoria del problema del gioco d'azzardo lecito, prevedendo strumenti di prevenzione di natura amministrativa che integrano ed anticipano il momento repressivo.

D'altra parte, è la stessa parte ricorrente che dà atto dell'evoluzione subita dalla materia: ricondotta dapprima sotto i rigori della legislazione penale, transitata

poi per le disposizioni di carattere tributario-finanziario (forma di raccolta di denaro per finalità di finanziamento del debito pubblico) ed approdata da ultimo ad una disciplina amministrativa di carattere sanitario a fini limitativi o restrittivi, formalizzata a livello statale nelle previsioni del c.d. decreto Balduzzi di cui al D.L. 13.9.2012, n. 158, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 8.11.2012, n. 189. Decreto il quale non solo non ha implicitamente abrogato la normativa provinciale, ma l'ha addirittura rafforzata. In definitiva, l'oggetto della disciplina provinciale in esame nulla ha a che vedere con l'ordine pubblico, in quanto gli apparecchi da gioco sono considerati esclusivamente nel loro aspetto negativo di strumenti di grave pericolo per la salute individuale ed il benessere psichico e socio-economico della popolazione locale.

6. Da ultimo, non è fondata nemmeno l'asserita violazione dell'art. 118 Cost. e del connesso principio di "chiamata in sussidiarietà" in relazione ad una materia caratterizzata da esigenze di unitarietà ed omogeneità di disciplina sull'intero territorio nazionale.

La disposizione costituzionale prevede infatti che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". La norma riguarda dunque l'allocazione delle funzioni amministrative secondo criteri di coerenza con i principi di snellimento, decentramento e unitarietà nelle materie di legislazione esclusiva, o nei principi per quella concorrente (cfr., Corte cost., 19.12.2012, n. 299). Ora, poiché la legge provinciale opera in materia sanitaria e non sono ravvisabili principi della legislazione statale in materia contrari alle opzioni legislative provinciali (anzi, il decreto Balduzzi condivide la

legislazione provinciale, perciò rafforzandola) non sussiste alcuna lesione delle competenze legislative statali.

7a. Conferma che l'intervento legislativo provinciale in esame non abbia invaso l'area di competenza riservata allo Stato l'esame del già citato decreto legge Balduzzi n. 158 del 2012.

L'art. 7, comma 10, dispone, infatti, che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (in cui è confluita l'AAMS) provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti di raccolta del gioco con apparecchi di cui all'articolo 110 T.U.L.P.S., sulla base di criteri, anche relativi a distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Ora, in disparte la corresponsabilità del Ministero della Salute voluta dal Legislatore a conforto che trattasi di materia sanitaria, il coinvolgimento della Conferenza unificata Stato Regioni consente di escludere, con ulteriori argomentazioni, che si verti in materia di ordine e sicurezza pubblica, affidata in via esclusiva agli organi locali di pubblica sicurezza.

Infatti, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, una volta affermato che una materia ricade in un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regioni i quali, per converso, se previsti, dimostrano che l'esclusività legislativa dello Stato viene negata dallo stesso legislatore nazionale (cfr., da ultimo, Corte cost., 19.12.2012, n. 299).

7b. Il già citato D.L. n. 158 del 2012, significativamente finalizzato ad assicurare un "più alto livello di tutela della salute", ha disposto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (l.e.a.) estendendoli alle

prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione da ludopatia, come definita dalla stessa norma (art. 5); inoltre, ha adottato specifiche “misure di prevenzione per contrastare la ludopatia” disciplinando le forme pubblicitarie, introducendo divieti e controlli per contrastare il gioco minorile, nonché, come già detto, affidando all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco territorialmente prossimi a “istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi”.

Ne consegue che, per la prima volta, anche la normativa statale colloca il fenomeno del gioco nella materia del diritto alla salute, per la cui tutela sono previsti strumenti (sia diretti che tramite i rapporti di concessione) per garantire e promuovere un più efficace livello di contrasto alla ludopatia.

Ciò significa che la legge statale e quella provinciale non configgono tra loro né si elidono ma, anzi, concorrono, ciascuna nel proprio ambito, e secondo opzioni temporali e metodologiche differenziate ma in reciproca sintonia, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito da una materia (salute) su cui la Provincia di Trento esercita competenza legislativa concorrente, con il solo limite del “rispetto dei principi fondamentali” stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all'art. 117, terzo comma, della Costituzione; principi i quali, a loro volta, si pongono come limiti all'intervento legislativo statale nei confronti delle Regioni e Province autonome.

Ebbene, uno dei principi fondamentali del sopravvenuto decreto Balduzzi è sicuramente rappresentato proprio da quello che si può definire di “prevenzione logistica”, in base al quale tra i locali ove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, ritenuta plausibilmente e

ragionevolmente idonea ad arginare, sotto il profilo della “vicinitas”, i richiami e le suggestioni di facile ed immediato arricchimento.

7c. Da quanto esposto consegue, dunque, che:

- le due discipline in esame, quella sopravvenuta statale e quella precedente provinciale coesistono nell’ordinamento e operano, seppure con procedimenti soggettivamente ed oggettivamente non coincidenti, nel perseguimento degli stessi obiettivi fondamentali in tema di tutela della salute;
- l’intervento statale e la disciplina provinciale sono reciprocamente coerenti rispetto all’obiettivo da perseguire, utilizzando strumenti con analoghe finalità e tecniche di prevenzione;
- non vi può essere, pertanto, alcuna pretesa di disapplicazione o di abrogazione implicita della normativa provinciale da parte di quella statale per asseriti contrasti della prima con la seconda la quale, anzi, per taluni aspetti parrebbe più severa di quella provinciale.

8. Dal riportato inquadramento normativo della vertenza in oggetto deriva l’irrelevanza della copiosissima giurisprudenza amministrativa di primo grado richiamata in ricorso e nelle successive memorie. Infatti, quelle pronunce hanno riguardato regolamenti, deliberazioni o ordinanze di enti locali, sul numero, sul funzionamento degli apparecchi da gioco e sugli orari di apertura delle sale giochi, provvedimenti tutti adottati - a differenza di quella qui in contestazione - in assenza di una specifica normativa regionale.

Al riguardo, vale segnalare che proprio a causa dell’assenza di una specifica disciplina nazionale e regionale che, nella materia, riconosca competenze agli enti locali, con ordinanza n. 990 del 18.9.2012 il Tribunale amministrativo del Piemonte ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’art. 50, comma 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e dell’art. 31, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011, convertito nella legge

n. 214 del 2011, perché escludono la competenza dei Comuni ad adottare provvedimenti volti a limitare “a contrasto della patologia ormai riconosciuta della ludopatia”, l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del T.U.L.P.S.

9a. Altra fondamentale questione posta dalla ricorrente riguarda la violazione della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 98/34/CE del 22 giugno 1998 (avente ad oggetto “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società d'informazione”), relativa alle procedure d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. Segnatamente, è stata denunciata la mancata comunicazione dell'intervento legislativo, ed anche di quello amministrativo in questione, agli Organi dell'Unione Europea.

Anche tale censura non merita di essere accolta.

9b. L'art. 8 della predetta Direttiva, infatti, introduce l'obbligo per gli Stati membri di comunicare immediatamente alla Commissione ogni “progetto di regola tecnica”, intendendosi per tale anche le “disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative ... che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi” (art. 1, comma 11).

Su questo specifico punto con le pronunce sopra citate questo Tribunale ha già osservato, richiamando principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che:

- la stessa Direttiva ammette esplicitamente “ostacoli agli scambi dei prodotti, derivanti dalle regolamentazioni tecniche” relative agli stessi, ove necessari per

soddisfare esigenze imperative o per perseguire obiettivi di interesse generale di cui costituiscono “la garanzia basilare” (considerando 4);

- le disposizioni nazionali (come quella provinciale in esame sui giochi d'azzardo) che potrebbero avere l'effetto di limitare, o addirittura di rendere progressivamente impossibile, l'utilizzazione di giochi automatici con vincita in denaro, possono costituire “regole tecniche”, il cui progetto deve essere oggetto della comunicazione prevista all'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, della stessa Direttiva, solo se rappresentano condizioni che possono influenzare “in modo significativo” la natura del prodotto di cui trattasi o la sua commercializzazione;

- spetta al giudice nazionale verificare se la portata del divieto sia tale da consentire un utilizzo puramente marginale del prodotto;

- non sussiste obbligo di comunicazione quando le limitazioni o restrizioni sono preordinate a soddisfare esigenze imperative o perseguono un interesse di cui esse costituiscano garanzia basilare, e nemmeno quando gli Stati membri ritengono necessarie misure “per garantire la protezione delle persone, e segnatamente dei lavoratori, in occasione dell'impiego di prodotti, a condizione che tali misure non influiscano sui prodotti stessi” (art. 1, ultimo comma, della Direttiva);

- anche di recente, la Corte di Giustizia ha precisato - analogamente a quanto fatto dalla Corte Costituzionale con riferimento all'art. 41 Cost. - che i principi di libera circolazione e di divieto di limitazione o restrizione, presidiati dalle regole di trasparenza e pubblicità della Direttiva 98/34, non sono né assoluti né generalizzati; in particolare, la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, in base alle quali restrizioni alle predette attività di gioco possono essere introdotte se giustificate da ragioni imperative di interesse

generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (cfr., sentenza 24.1.2013, n. 186/11, nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11).

Sulla scorta dei predetti insegnamenti si può, dunque, affermare che:

- alla luce dell'art. 28 (ora art. 36) del Trattato CE - che fa salvi eventuali divieti introdotti dai singoli Stati membri giustificati, tra gli altri, anche da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, nonché in considerazione di specificità socio-culturali - nel territorio di uno Stato membro sono perfettamente ammissibili restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie e di altri giochi a pagamento con vincite in denaro, trattandosi di un divieto generalmente riconosciuto nell'Unione Europea per superiori finalità di interesse generale;

- in ogni caso, il divieto di impiego di macchine da gioco automatiche può rappresentare una “regola tecnica” soltanto laddove la portata del divieto stesso sia tale da consentire un utilizzo puramente marginale di tali prodotti; ipotesi, questa, non ricorrente nel caso di specie, in cui non si tocca il “patrimonio” tecnologico esistente né (come si vedrà in seguito) il suo rinnovamento, ma si opera solo una sua limitazione spaziale per finalità di interesse socio-sanitario.

9c. Su questo punto si osserva anche che la legge provinciale trentina, e le conseguenti deliberazioni comunali, non disciplinano le caratteristiche ovvero la fabbricazione, l'utilizzo, l'uso o la commercializzazione degli apparecchi da gioco ma si limitano a fissare limiti parziali in particolare aree (i c.d. “luoghi sensibili”) ove è vietata l'utilizzazione di nuovi macchinari ai soli fini della tutela della salute di cittadini vulnerabili; il tutto senza alcun intento di alterare il libero assetto del mercato dei video giochi il quale subisce “effetti solamente indiretti, riflessi, mediati e geograficamente limitati”.

9d. Con le pronunce di questo T.R.G.A. già ricordate è stato anche precisato che sono inconferenti le pronunce della Corte di Giustizia invocate dalla ricorrente, sia perché relative ad un divieto generalizzato di installare e di gestire qualsiasi gioco elettrico, elettromeccanico ed elettronico, compresi tutti i giochi al computer, in qualsiasi luogo pubblico o privato diverso dai casinò (cfr., sentenza 26.10.2006 in causa C-65/05), sia perché concernenti l'obbligo di apporre il contrassegno distintivo SIAE sui compact disc, ritenuto "regola tecnica" (cfr., sentenza 8.11.2007, in causa C-20/05), sia perché concernenti un divieto talmente esteso di organizzazione di lotterie, con l'impiego di macchine da gioco automatiche, da consentire solamente l'utilizzo marginale del prodotto (cfr., sentenza 21.4.2005, in causa C-267/03).

9e. Alla stregua ed a conclusione di tali osservazioni va dichiarato che l'Amministrazione provinciale non era tenuta a comunicare preventivamente alla Commissione europea l'intenzione di introdurre nel proprio ordinamento le disposizioni limitative di cui al più volte citato art. 13 bis, non rientrando esse nell'ambito di applicazione della Direttiva 98/34/CE del 22 giugno 1998.

Né, tanto meno, vi era tenuto il Comune, a tacere oltretutto del fatto che le amministrazioni comunali non rientrano nell'elenco delle autorità nazionali tenute all'obbligo di notificare i progetti di regole tecniche, ai sensi dell'art. 1, punto 11, della stessa Direttiva (cfr., Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 23/3 del 27.1.2000).

9f. Non intacca, allo stato, le esposte conclusioni la circostanza che "sembrerebbe" essere stata avviata procedura di indagine della Commissione europea relativamente alle leggi della Provincia di Bolzano e della Regione Liguria. Si tratta, infatti, di notizie riferite a fattispecie di cui non è dimostrata la identità con quella in esame e, comunque, riferite a procedimenti lungi dall'essere conclusi.

10a. Vale segnalare che il Tribunale, con le menzionate ultime pronunce, ha anche contrastato la tesi, definendola “abnorme”, per cui solo il gioco d’azzardo illecito provocherebbe fenomeni patologici di dipendenza. Infatti, sul piano giuridico, detta teoria è smentita da un serie di dati puntuali che emergono dal divieto del gioco per i minori; dalla giurisprudenza penale, secondo la quale l’elemento qualificatorio del gioco d'azzardo è l’essere fondato esclusivamente sull'alea senza alcuna determinante abilità da parte del giocatore; dal fatto che la regolamentazione in via amministrativa di talune attività ludiche ma azzardate non elimina né modifica la loro intrinseca natura, essendo la soglia del lecito, nella materia di causa, solo di carattere formale-quantitativo.

10b. Altrettanto errata è l’affermazione contenuta in ricorso con cui si asserisce che l’intervento normativo provinciale sarebbe ultroneo perché il bilanciamento degli interessi sarebbe già stato effettuato dal Legislatore statale il quale, ammettendo i giochi leciti avrebbe valutato (escludendola) la loro pericolosità anche per le fasce di popolazione più a rischio; lo stesso Legislatore, difatti, ha predisposto la tutela penale ed amministrativa a difesa dei minorenni.

A questo riguardo occorre ribadire che la ludopatia è anzitutto collegata ai giochi leciti i quali, proprio per tale loro qualità, hanno un grado di esposizione, comunicabilità, accessibilità ed attrattiva assai più elevato di quelli clandestini. Conferma di ciò si ritrova nel già citato decreto legge sanitario n. 158 del 2012, con cui il Legislatore statale si è fatto carico di contrastare il diffondersi di tale forma di patologia psicologica inserendola nei l.e.a. del servizio sanitario nazionale.

È quindi vero il contrario: la dipendenza da gioco lecito è fenomeno che ha assunto dimensioni socialmente allarmanti a causa della capillarità e della pubblicità, anche mediatica, di esso, con la conseguente spinta al gioco che lo stesso Stato apparta incentiva, inconcepibile per il gioco illecito.

11a. Così definite le censure riferite alla legge provinciale della quale l'Amministrazione comunale ha inteso fare applicazione, sulla scorta delle argomentazioni sin qui svolte va ugualmente dichiarata l'infondatezza delle seguenti censure di illegittimità rivolte contro la deliberazione comunale:

- incompetenza del Comune ad assumere una siffatta deliberazione, in quanto tale competenza deriva direttamente, come visto, dalla stessa norma provinciale;
- violazione della riserva di legge statale in materia di pubblica sicurezza, trattandosi univocamente di materia sanitaria;
- violazione del principio di bilanciamento degli interessi coinvolti, essendo quello socio-sanitario perseguito, dalla legge prima e dal provvedimento poi, sicuramente interesse pubblico prevalente su un preteso diritto, indifferenziato, incondizionato ed assorbente, di libertà di iniziativa economica privata;
- violazione delle regole procedimentali sulla pianificazione urbanistica, vertendosi - nelle fattispecie di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 13 bis - non certo di governo programmatico del territorio a fini edilizi e urbanistici ma soltanto di limitazioni spaziali nell'allocazione di talune apparecchiature e delle connesse attività;
- difetto di istruttoria e di motivazione sul piano dei presupposti generali per l'applicazione della norma provinciale, in quanto il provvedimento comunale dà ampio conto delle cifre che caratterizzano il settore delle slot e delle VTL: in particolare, presenta un'articolata motivazione con riferimenti a dati statistici e scientifici tratti da fonti precisamente indicate e sufficientemente accreditate per fatto notorio; inoltre, dopo l'analisi dei dati relativi al mercato del gioco in Italia, l'Amministrazione analizza quelli locali, dai quali risulta che “nei primi dieci mesi del 2011 l'importo della raccolta dei giochi è stato pari a 1.077 milioni di euro”, un importo corrispondente “alla spesa pubblica per finanziare

il sistema sanitario trentino, pari ad oltre un miliardo di euro l'anno"; ed ancora, è stato esplicitato che in Trentino il 26% degli studenti è un giocatore a rischio di dipendenza patologica, che nell'ultimo anno il 42% della popolazione ha giocato puntando denaro e che l'11% degli uomini e il 6% delle donne "ammette di avere l'impulso di giocare somme di denaro sempre più consistenti"; è stato anche appurato che la spesa annua pro-capite per abitante della Regione ammonta a circa 1.200 €, somma rilevante rispetto al reddito medio disponibile, quest'ultimo in diminuzione rispetto agli anni precedenti.

11b. Parimenti infondate sono le censure con cui si lamenta che:

- sarebbe vietata la sostituzione degli apparecchi da gioco esistenti con "nuovi apparecchi" anche in caso di rottura o di obsolescenza tecnologica, alquanto rapida nel settore tecnologico;
- attraverso il monitoraggio degli apparecchi da gioco esistenti si perseguirebbe il fine della loro progressiva rimozione;
- violando il principio di irretroattività degli atti amministrativi, si andrebbe ad incidere retroattivamente su situazioni pregresse, consolidate e debitamente autorizzate.

In relazione a ciò si deve sottolineare che la deliberazione in esame è univoca nell'imporre il divieto di insediamento solo ai "nuovi apparecchi da gioco", per tali intendendosi sia gli "incrementi quantitativi" di apparecchi, eventualmente richiesti da soggetti già titolari di licenza, sia "la sostituzione di una slot machine con una VLT".

Da ciò deriva che è consentita l'eventuale sostituzione degli apparecchi già installati con altri apparecchi, anche tecnologicamente più avanzati, purché della medesima tipologia e categoria (di cui, rispettivamente, alle lett. a) o b) del comma 6 del T.U.L.P.S.) e che, di conseguenza, non si intacca alcuna situazione autorizzata e consolidata.

Quanto all'attività di "monitoraggio" (ossia di controllo sistematico della situazione territoriale), tale previsione non presenta alcuna lesività concreta ed attuale, poiché essa si risolve in una mera ricognizione con finalità programmatiche di interventi futuri ed incerti, che l'Amministrazione potrà attuare con iniziative positive, secondo quanto consentito nell'ambito delle sue competenze. A tal riguardo, risulta - da ricorsi riguardanti deliberazioni analoghe adottate da altri comuni trentini - l'esistenza di accordi con gli interessati, di azioni di moral suasion, di interventi finanziari tramite istituti bancari locali a favore di gestori che non installino apparecchi o li rimuovano. Si tratta, in definitiva, di interventi di carattere amministrativo rivelatori, come è già stato osservato, di una "concezione etica dell'iniziativa economica privata", trasfusa anche nel comma 5 bis della citata l.p. n. 9 del 2000, aggiunto dall'art. 39 della l.p. 27.12.2012, n. 25, e modificato dall'art. 18 della l.p. 28.3.2013, n. 5.

12a. Occorre respingere anche la dedotta violazione di legge sull'assunto che l'Amministrazione di Trento avrebbe, con motivazione apparente, esteso il raggio del divieto a 500 metri anziché mantenere la distanza prevista in legge di 300 metri.

12b. Invero, l'art. 13 bis stabilisce che i provvedimenti comunali limitativi possano introdurre limitazioni e divieti "in un raggio non inferiore a trecento metri" dai luoghi sensibili, così riservando alla discrezionalità degli enti locali l'individuazione della distanza più consona in ragione della peculiare situazione territoriale, ovviamente facendo uso dei principi di buona amministrazione e dei consueti criteri di logicità e di razionalità che devono guidare l'azione amministrativa.

Ebbene, ritiene il Collegio che il Comune di Trento estendendo il divieto di cui trattasi a 500 metri, sul rilievo che la città è percorsa da un servizio pubblico

capillare che consente facili e immediati spostamenti anche per i soggetti più deboli, abbia utilizzato il potere discrezionale attribuitogli in maniera né irragionevole né incongrua rispetto alle finalità perseguite.

13a. Da ultimo, occorre invece rilevare la fondatezza delle censure di difetto di istruttoria e di motivazione sul piano dell'individuazione dei presupposti concreti per l'applicazione dell'art. 13 bis della l.p. n. 9 del 2000 nel territorio del Comune di Trento.

13b. Come si ricorda, è stato il Legislatore provinciale ad individuare direttamente, e con criteri di evidente ragionevolezza, determinate categorie di "luoghi sensibili", del tutto coerenti con le fasce di popolazione bisognose di maggior tutela contro la ludopatia: istituti scolastici o formativi di ogni ordine e grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario, scolastico o socio-assistenziale.

Il Tribunale ha già osservato che tale elencazione ha indubbiamente carattere non tassativo, per cui è consentito alle Amministrazioni locali l'ampliamento in base ad un criterio analogico, che consenta di ricomprendere altri luoghi di aggregazione frequentati, almeno prevalentemente, dalle fasce più deboli e influenzabili della popolazione.

Senonché la legge provinciale, proprio perché ha essa stessa astrattamente individuato le categorie dei luoghi sensibili, ha deferito alle deliberazioni di natura regolamentare da adottarsi a cura delle Amministrazioni comunali il precipuo compito di individuare in concreto ciascun luogo sensibile, precisando la sua ubicazione territoriale, in quale categoria rientra e dimostrando che si tratta di un'individuazione che risponde alle finalità perseguite dall'art. 13 bis.

13c. All'opposto, nell'art. 2 del regolamento impugnato il Comune di Trento si è limitato a riprodurre il testo del comma 1 dell'art. 13 bis.

Tanto è ammesso anche dal difensore dell'Amministrazione che riconosce che le lettere a) e c) dei due testi normativi, l'uno primario e l'altro secondario, "sono pressoché uguali"; mentre nella lettera b) del testo regolamentare - che prevede i "centri ludico-ricreativi-sportivi-culturali di aggregazione con frequenza prevalente di giovani e anziani" - a detta dell'Amministrazione sono stati, per così dire, "tradotti" i luoghi "frequentati principalmente dai giovani" menzionati nella lett. b) del comma 1 dell'art. 13 bis.

In tal modo, però, l'Amministrazione ha del tutto mancato di effettuare l'imprescindibile istruttoria specifica che le competeva, ossia l'individuazione precisa dei siti da cui calcolare il raggio entro il quale è vietata la collocazione di nuovi apparecchi da gioco, venendo così meno al dovere di identificare i singoli siti ex ante e non nel corso dell'istruttoria delle future richieste di installazione di apparecchi da gioco. Ne consegue che l'art. 2 del regolamento in esame non è in grado di assolvere alla precipua funzione di costituire il parametro di legittimità per gli atti amministrativi comunali che potranno essere adottati in sua applicazione.

13d. Invero, non può non osservare il Collegio che istruttorie particolareggiate, con la precisazione in concreto dell'ubicazione (tramite l'indicazione del nome della via e del numero civico e/o con la segnalazione in planimetria) degli istituti scolastici (peraltro di facile individuazione nei piccoli Comuni), delle strutture residenziali e semiresidenziali operanti in ambito sanitario, scolastico e socio-assistenziale e soprattutto dei centri di aggregazione, con la contestuale precisazione circa l'utenza che, in via prevalente, frequenta i singoli luoghi, sono state correttamente effettuate da numerose Amministrazioni comunali che hanno dimensioni territoriali e di popolazione ben inferiori a quelle della città capoluogo. Ciò significa che per la città di Trento l'istruttoria volta

all'individuazione dei singoli luoghi sensibili è senza dubbio più complessa ma, proprio per questo, innegabilmente essenziale.

14. Conclusivamente, per le ragioni che precedono il ricorso va accolto in parte, limitatamente a quanto definito nei punti sub 13. A ciò, consegue l'annullamento dell'art. 2 del regolamento comunale impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti.

15. Le spese del giudizio vanno compensate tra le parti, attesa la parziale reciproca soccombenza. Si dispone la compensazione delle spese anche nei confronti della Provincia di Trento, a causa della novità della questione giuridica.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso n. 231 del 2012

lo accoglie in parte, nei sensi e nei limiti indicati nei punti 13. della motivazione; per l'effetto, annulla l'art. 2 del regolamento comunale impugnato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Alma Chietтини, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/06/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)