

N. 00254/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00699/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 699 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ricreativo B S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Cino Benelli, domiciliato presso la Bologna Segreteria TAR in Bologna, via D'Azeglio, 54;

contro

Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Rosaria Russo Valentini, Roberto Bonatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Rosaria Russo Valentini in Bologna, via G. Marconi 34;

nei confronti

Consiglio delle Autonomie Locali (Cal), Comune di Castelnovo Ne' Monti, Comune di Coriano, Comune di Finale Emilia, Comune di Granarolo dell'Emilia, Comune di Mirandola, Comune di Parma, non costituiti in giudizio; Comune di Reggio Emilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Salomoni, Annalisa Corradini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione n. 831 del 12 giugno 2017 della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, intitolata “Modalità applicative del divieto alle sale gioco e alle sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito (L.R. 5/2013 come modificata dall'art. 48 L.R. 18/16)”, pubblicata sul BURERT n. 165 del 16 giugno 2017 - Parte Seconda;

- ogni altro atto ad essa presupposto e conseguente e, in particolare, dell'incognito parere positivo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) acquisito in data 12 giugno 2017, nonché di tutti i provvedimenti comunali di “mappatura dei luoghi sensibili” e “conseguenti sulle attività in corso” da essa contemplati, ivi compresi quelli di sospensione e chiusura adottati dai Comuni dell'Emilia Romagna sulla scorta di tale deliberazione ed in pretesa applicazione dell'art. 6 L.R. Emilia Romagna n. 5/2013, così come modificato con l'art. 48 L.R. n. 18/2016.

e con i motivi aggiunti:

- della deliberazione n. 68 del 21 gennaio 2019 della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, intitolata “Modalità applicative del divieto di esercizio dei punti di raccolta delle scommesse (cd. Corner), ai sensi dell'art. 6, comma 2 bis, della L.R. n. 5/2013, e ulteriori integrazioni alla delibera di Giunta Regionale n. 831 del 2017”, pubblicata sul BURERT n. 40 del 6 febbraio 2019;

- di ogni altro atto ad essa presupposto e conseguente e, in particolare, dell'incognito parere positivo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) espresso in data 16 gennaio 2019.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Emilia Romagna e di Comune di Reggio Emilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2023 la dott.ssa Ines Simona Immacolata Pisano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso principale in epigrafe la società ricorrente – assumendo di svolgere attività di raccolta delle giocate tramite apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 T.U.L.P.S. nonché raccolta di scommesse ippiche e sportive in forza di titoli abilitativi debitamente rilasciati dalle competenti Amministrazioni.

nell'ambito del territorio della Regione Emilia Romagna, presso le seguenti sale da gioco e sale scommesse: i) Comune di Coriano, via Ausa n. 43/A; ii) Comune di Granarolo dell'Emilia, via San Donato n. 149/D; iii) Comune di Mirandola, via Bernardi n. 3; iv) Comune di Finale Emilia, via per Modena n. 32/G; v) Comune di Castelnovo ne' Monti, via Roma n. 121/A; vi) Comune di Parma, via Nuvolari n. 44/A; vii) Comune di Reggio Emilia, via Emilia Ospizio n. 51/E ; viii) Comune di Reggio Emilia, via Copernico n. 24/C; ix) Comune di Reggio Emilia, via Copernico n. 24/B P.T. 24/D P.T. 24/C, int. 2 P. 1° - ha impugnato, deducendone l'illegittimità sotto vari profili, la deliberazione di Giunta regionale Emilia-Romagna 831 del 12 giugno 2017, intitolata “Modalità applicative del divieto alle sale gioco e alle sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito (L.R. 5/2013 come modificata dall'art. 48 L.R. 18/16)” e pubblicata sul BURERT n. 165 del 16 giugno 2017 - Parte Seconda, con la quale ha preteso di dare attuazione all'art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, con cui l'organo amministrativo ha vietato non soltanto le nuove aperture di locali dedicati al gioco lecito, ma anche la conduzione di sale da gioco e sale scommesse già operanti alla data della sua entrata in vigore, che si trovano ad una distanza inferiore a cinquecento (500) metri rispetto ad una serie di “luoghi sensibili”. La

stessa deliberazione ha, altresì, previsto l'adozione, da parte degli Enti locali, di una serie di provvedimenti ricognitivi (“Mappatura dei luoghi sensibili”), cautelari (“Autorizzazioni in corso”) e sanzionatori (“Provvedimenti conseguenti sulle attività in corso” e “Sanzioni”).

Il ricorso è stato affidato a 5 articolati motivi e a tre diverse questioni di illegittimità costituzionale nei confronti della disciplina primaria “delegante”, e precisamente:

I. - Primo Motivo: Violazione degli artt. 23, 41 e 97 Cost. Violazione dell'art. 1, comma 2 D.L. n. 1/2012, conv. L. n. 27/2012. Violazione dell'art. 6 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2013. Violazione dell'art. 48 L.R. Emilia-Romagna n. 18/2016. Violazione dell'art. 46 dello Statuto Regione Emilia-Romagna. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti.

1. La L.R. Emilia-Romagna n. 5/2013, recante “Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate”, all'art. 6 (“Apertura ed esercizio dell'attività”), comma 2-bis, sancisce il divieto di esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse, nonché la nuova installazione di apparecchi per il gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6 T.U.L.P.S., presso locali che si trovino a una distanza inferiore a cinquecento metri, calcolati secondo il percorso pedonale più breve, da alcuni “luoghi sensibili” dal medesimo tipizzati (istituti scolastici di ogni ordine e grado, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori).

Il citato comma 2-bis è stato introdotto con la “novella” di cui all'art. 48 L.R. n. 18/2016, avente ad oggetto “Testo unico per la promozione della Legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili”, il cui comma 5

prevede, altresì, che l'applicazione di tale disposizione alle sale da gioco e alle sale scommesse sia subordinata all'approvazione da parte della Giunta regionale di uno specifico atto che ne definisca le "modalità attuative".

La Giunta regionale, con deliberazione n. 831 del 12 giugno 2017, intitolata "Modalità applicative del divieto alle sale gioco e alle sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito (L.R. 5/2013 come modificata dall'art. 48 L.R. 18/16)", e pubblicata sul BURERT n. 165 del 16 giugno 2017 - Parte Seconda, secondo la tesi di parte ricorrente, anziché limitarsi alla definizione delle "modalità attuative" del citato art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013 – e, pertanto, ad enunciare le modalità di calcolo della prescritta distanza di 500 metri ed i criteri che le Amministrazioni comunali devono utilizzare per procedere alla ricognizione e individuazione dei "luoghi sensibili" – avrebbe illegittimamente proceduto, in assenza di adeguata copertura legislativa (statale e/o regionale):

- i) da un lato, ad estendere retroattivamente il divieto previsto dalle più volte richiamate norme regionali – da circoscriversi, invece, esclusivamente alle ipotesi di "nuova apertura" – anche alle sale da gioco e alle sale scommesse già esistenti in epoca anteriore alla loro entrata in vigore;
- ii) dall'altro, ad attribuire agli Enti locali potestà amministrative non soltanto di marca ricognitiva (c.d. "Mappatura dei luoghi sensibili"), ma anche di carattere conformativo, cautelare e sanzionatorio (cfr., "provvedimenti conseguenti sulle attività in corso"), sancendo altresì le connesse tempistiche procedurali e le relative modalità di esercizio. Segnatamente, tra le potestà contemplate dalla gravata deliberazione giuntale spiccano, per la loro particolare gravosità e incidenza sul libero esercizio di attività economiche del tutto lecite, ancorché impingenti sul bene della salute, a) quella di sospensione dei procedimenti autorizzatori in corso

(traducentesi in una vera e propria “misura di salvaguardia”, peraltro da ritenersi sine die, non essendo stato fissato un termine finale entro il quale dovrebbe concludersi il previsto iter procedimentale); b) quelle cautelari e sanzionatorie interdittive (i “provvedimenti di chiusura”) delle sale da gioco e sale scommesse, da applicarsi obbligatoriamente senza che residui alcun margine di discrezionalità in capo alle Amministrazioni locali; c) quelle sanzionatorie pecuniarie di cui all’art. 7-bis T.U.E.L. dalla medesima testualmente richiamate, sebbene ad esse la L.R. n. 5/2013 non faccia alcun cenno.

La Giunta regionale, in pretesa attuazione del citato art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, ha inoltre previsto che “Nel caso di apertura di nuovi luoghi sensibili che si trovino ad una distanza inferiore a 500 metri da sale gioco e sale scommesse (...) i Comuni provvederanno ad aggiornare la mappatura dei luoghi sensibili e ad adottare i provvedimenti conseguenti ai sensi della presente normativa”, così esponendo a rischio di chiusura tutte le sale da gioco e sale scommesse presenti sul territorio dell’Emilia-Romagna, ivi comprese quelle che attualmente risultano rispettare le distanze dai “luoghi sensibili” contemplati dalla medesima L.R. .

3. Ciò posto, sarebbe di tutta evidenza come l’organo di governo dell’Emilia-Romagna, anche in violazione del disposto di cui all’art. 46 dello Statuto regionale (secondo cui “1. La Giunta regionale esercita attività di promozione, di iniziativa e di amministrazione, in coerenza con l’indirizzo politico ed amministrativo determinato dall’Assemblea legislativa. 2. Compete in particolare alla Giunta: a) attuare le leggi, le decisioni e gli indirizzi approvati dall’Assemblea (...)”), si sarebbe illegittimamente attribuito competenze e potestà istituzionalmente spettanti all’Assemblea legislativa, incorrendo in un palese “eccesso di delega”: invero, il legislatore regionale, nel vietare “l’esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse”, avrebbe inteso riferirsi esclusivamente alle ipotesi di nuova apertura

di locali dedicati al c.d. “gioco d’azzardo lecito” in conformità alla ratio della L.R. n. 5/2013 ed ai principi fondamentali emergenti dal c.d. “Decreto Balduzzi” (D.L. n. 158/2012, conv. L. n. 189/2012), intendendosi evitare, per quanto possibile, l’istituzione di centri di raccolta del gioco lecito con vincite in denaro ulteriori rispetto a quelli esistenti e, pertanto, la loro indiscriminata proliferazione sul territorio dell’Emilia-Romagna.

Del resto, ai sensi del disposto di cui all’art. 1, comma 2 D.L. n. 1/2012, conv. L. n. 27/2012, deve darsi un’interpretazione restrittiva e tassativa nonché ragionevolmente proporzionata delle previsioni (statali e/o regionali) che comprimano le libertà d’impresa garantite a livello costituzionale ed euro-unitario (cfr., T.A.R. Veneto, Sez. III, 12 settembre 2016, n. 1016): il comma 2-ter dell’art. 6 L.R. n. 5/2013 ha enucleato fattispecie equipollenti alla “nuova installazione” di apparecchi da gioco lecito di cui all’art. 110, comma 6 T.U.L.P.S., ma non avrebbe proceduto, nel contempo, all’equiparazione delle sale esistenti in epoca anteriore alla sua entrata in vigore alle ipotesi di nuova apertura. Né potrebbero assumersi poteri “impliciti” a tutela del bene della salute tutelato dall’art. 32 Cost.: la Corte costituzionale ha più volte osservato che, affinché possa dirsi rispettato il principio di legalità sostanziale, il legislatore non possa limitarsi a descrivere il potere che attribuisce all’Amministrazione in modo soltanto “finalistico-teleologico”, bensì è indispensabile che di quel potere vengano indicati, sia pur in maniera elastica, contenuto e modalità di esercizio (cfr., Corte cost., nn. 115 del 2011, 32 del 2009, 307 del 2003, 150 del 1982).

4. Sul peculiare versante delle sanzioni amministrative (cautelari, interdittive e pecuniarie), sarebbe infine pacifico come sia consentito soltanto alle norme primarie (statali e/o regionali) di enucleare e tipizzare le misure applicabili e quindi sarebbe da escludere che, in mancanza di una specifica previsione di legge, un

regolamento (ovvero, comunque, un atto sotto-ordinato alle norme primarie) possa autonomamente “determinare in concreto la sanzione amministrativa” per una certa violazione (cfr., Cass. Civ., Sez. I, 25 gennaio 2005, n. 1696). La riserva di legge è, dunque, assoluta e totale per quanto attiene alla individuazione dell'apparato sanzionatorio, non essendo neppure legittima un'integrazione o specificazione di quest'ultimo ad opera delle Autorità amministrative (cfr., T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, 7 agosto 2015, n. 10751; cfr., altresì, T.A.R. Veneto, Sez. III, 23 marzo 2011, n. 487).

II. - Prima questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 48, comma 5 L.R. n. 18/2016 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per contrasto con gli artt. 23, 41 e 97 Cost.

Fermo quanto sopra, parte ricorrente solleva, comunque, questione di legittimità costituzionale del disposto di cui agli artt. 48, comma 5 L.R. n. 18/2016 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per violazione degli artt. 23, 41 e 97 Cost., qualora dovesse ritenersi che lo stesso demandi tout court alla Giunta regionale potestà onnicomprensive e tali da abilitare l'organo di governo dell'Emilia-Romagna ad introdurre qualsivoglia modalità attuativa della citata L.R.. La questione è, ad avviso di parte ricorrente, rilevante e non manifestamente infondata, in quanto il legislatore non si sarebbe curato di indicare alcun criterio direttivo per l'esercizio della discrezionalità da parte della Giunta regionale, conferendo a quest'ultima una vera e propria “delega in bianco”, poi illegittimamente attuata dall'organo amministrativo. Sussisterebbe, quindi, anzitutto contrasto con l'art. 41 Cost. perché la mancata delimitazione della discrezionalità amministrativa, con riferimento ad attività economiche lecite comprimerebbe ingiustamente la libertà degli operatori, essendo questi ultimi tenuti, al pari di ogni altro consociato, “secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare di non fare

o di dare previsti in via generale dalla legge” nonché contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost., poiché soltanto la legge regionale, e non certo un atto proveniente da un organo amministrativo, avrebbe potuto non soltanto procedere all'estensione analogica “in malam partem”, e in via retroattiva, del divieto in parola alle sale da gioco e sale scommesse preesistenti, ma anche ad individuare ed enucleare con sufficiente precisione le potestà amministrative demandate alle Amministrazioni locali in funzione di prevenzione e contrasto al fenomeno della c.d. “ludopatia” (cfr., Corte Cost., n. 307/2003, secondo cui “La totale libertà attribuita alla Giunta nel dettare tale disciplina, senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge, viola il principio di legalità sostanziale, oltre che consentire l'emanazione di discipline regionali eccedenti l'ambito dei poteri della Regione o contrastanti con i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale: e determina pertanto l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata”). Infatti, se non può escludersi che il precetto legislativo possa essere integrato dalle fonti subordinate, devono necessariamente essere sempre assicurate, mediante la predeterminazione di adeguati parametri, sufficienti garanzie in grado di escludere un uso arbitrario della discrezionalità amministrativa (cfr., Cass. Civ., Sez. II, 18 ottobre 2006, n. 22322).

III. - Secondo Motivo: Violazione dell'art. 8 L.R. Emilia-Romagna n. 20/2000. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti. Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

Secondo la tesi di parte ricorrente l'impugnata deliberazione regionale si concretizzerebbe in disposizioni urbanistico-territoriali aventi quale finalità non soltanto la tutela della salute ma di qualità ambientale in senso lato spingendosi finanche ad introdurre vere e proprie “misure di salvaguardia” (cfr., “Per le autorizzazioni già richieste, e non ancora rilasciate alla data di pubblicazione della

delibera di Giunta Regionale, l'iter sarà sospeso fino alla fine della mappatura prevista (...)", peraltro da ritenersi sine die, non essendo stato fissato un termine finale entro il quale dovrebbe concludersi il previsto iter procedimentale. Cosicché, tale atto avrebbe dovuto essere adottato in conformità alla L.R. Emilia-Romagna n. 20/2000, la quale prevede, all'art. 8, "un procedimento che comprende fasi di partecipazione idonee a far emergere la effettiva consistenza degli interessi in gioco, così da consentire valutazioni complete e razionali" (così, Consiglio di Stato, Sez. III, 10 febbraio 2016, n. 578, riferita proprio alla L.R. Emilia-Romagna n. 5/2013). Senonché, anteriormente all'approvazione della gravata deliberazione giuntale, non è stata consentita agli interessati alcuna forma di partecipazione procedimentale, in palese contrasto con quanto previsto dal citato art. 8 essendosi accontentato l'organo amministrativo soltanto di acquisire il parere del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), prescritto dalla L.R. n. 13/2009.

IV. - Terzo Motivo: Violazione dell'art. 11 preleggi al codice civile. Violazione dei principi discendenti dal D.L. n. 158/2012, conv. L. n. 189/2012. Violazione dell'art. 6 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2013. Violazione dell'art. 48 L.R. Emilia-Romagna n. 18/2016. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti.

Le sale da gioco e sale scommesse condotte dalla ricorrente sono preesistenti ed operanti sulla scorta di titoli autorizzatori permanenti rilasciati ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S. non soltanto alla deliberazione in discorso, ma anche all'entrata in vigore della L.R. n. 18/2016. Nondimeno, pur in assenza di qualsiasi copertura legislativa, l'impugnata deliberazione giuntale avrebbe illegittimamente preteso di incidere su un pregresso e consolidato assetto (normativo e autorizzativo), sulla persistenza del quale l'odierna ricorrente, alla stregua degli altri operatori di gioco della Regione Emilia-Romagna, avrebbe serbato incolpevole affidamento. Tutto ciò in

palese violazione del principio di irretroattività emergente dall'art. 11 preleggi al cod. civ., da considerarsi pacificamente applicabili non soltanto alle leggi regionali ma a qualsiasi atto normativo (cfr., Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 marzo 2016, n. 882).

V. - Seconda questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 48, comma 5 L.R. n. 18/2016 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost. e 6 CEDU. Fermo quanto sopra, parte ricorrente solleva, comunque, questione di legittimità costituzionale del disposto di cui agli artt. 48, comma 5 L.R. n. 18/2016 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost., qualora dovesse ritenersi che lo stesso si riferisca non soltanto alle ipotesi di nuova apertura delle sale da gioco e sale scommesse, ma anche, in via retroattiva, a quelle preesistenti alla sua entrata in vigore e, a questo proposito, ricorda che la Corte Costituzionale ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle norme giuridiche, tra i quali sono ricompresi "il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico" (cfr., Corte Cost., nn. 209/2010 e 78/2012). Il Giudice delle leggi ha poi avuto più volte occasione di precisare che la norma retroattiva non può mai tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione sia dettata dalla necessità di far fronte ad evenienze eccezionali, peraltro nella fattispecie del tutto inesistenti (cfr., Corte Cost., nn. 24/2009, 374/2002 e 419/2000). Del tutto affini sarebbero inoltre i principi in tema di norme retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento all'art. 6 CEDU. In particolare, la Corte di Strasburgo

ha osservato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere sempre intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia).

VI. - Quarto Motivo: Violazione degli artt. 3, 41, 42 e 97 Cost. Violazione dei principi emergenti dal D.L. n. 158/2012, conv. L. n. 189/2012. Violazione dell'art. 1, comma 2 D.L. n. 1/2012, conv. L. n. 27/2012. Violazione dell'art. 6 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2013. Violazione dell'art. 48 L.R. Emilia-Romagna n. 18/2016. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti.

L'impugnata deliberazione giuntale contrasterebbe, comunque, con i superiori principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa, discendenti dagli artt. 3, 41 e 97 Cost., nonché con quelli emergenti dal D.L. n. 158/2012, conv. L. n. 189/2012 (c.d. "Decreto Balduzzi"). Come si è visto, infatti, la Giunta regionale, riferendosi indistintamente sia alle ipotesi di nuova apertura che alle sale da gioco ed alle sale scommesse attualmente operanti, ha ritenuto di prevedere e comminare provvedimenti repressivi nei confronti di queste ultime, anche qualora sopravvenga medio tempore, ovvero finanche in futuro, l'insediamento di nuovi "luoghi sensibili" (cfr., doc. 1, "Nel caso di apertura di nuovi luoghi sensibili che si trovino ad una distanza inferiore a 500 metri da sale gioco e sale scommesse (...) i Comuni provvederanno ad aggiornare la mappatura dei luoghi sensibili e ad adottare i provvedimenti conseguenti ai sensi della presente normativa"). Ad avviso di parte ricorrente, come eventualmente confermerà l'espletanda istruttoria, mediante l'atto impugnato verrebbe a realizzarsi non già una mera "delocalizzazione" delle sale da gioco e delle sale scommesse ai margini dei territori comunali ma una vera e propria espulsione del gioco lecito dal territorio dell'Emilia-Romagna con contestuale obliterazione degli investimenti effettuati e da effettuare. Al riguardo, richiama la giurisprudenza amministrativa che ha

recentemente affermato che “le pur lodevoli intenzioni di contrastare il gioco compulsivo e le conseguenze negative che ne derivano non può esprimersi in atti che finiscono con lo svuotare completamente l’esercizio della libertà di iniziativa economica”, non potendosi certamente adottare provvedimenti che finiscono per inibire completamente il gioco lecito, traducendosi altrimenti gli stessi in una sostanziale espropriazione (peraltro, senza indennizzo) del diritto di iniziativa economica in plateale contrasto con quanto sancito dagli artt. 41 e 42 Cost. (cfr., T.A.R. Toscana, Sez. II, 18 maggio 2017, n. 715). Si tratterebbe di un’espropriazione de facto che interviene in maniera automatica in ragione della semplice vicinanza (presente o futura) con un numero sterminato di “luoghi sensibili”, essendo peraltro gli Enti locali abilitati ad individuarne di nuovi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dall’art. 6 L.R. n. 5/2013. In realtà, le previsioni legislative regionali non avrebbero potuto essere intese nel senso di cancellare automaticamente e in maniera del tutto avulsa dalle specificità territoriali, operatori economici che, come la ricorrente, risultano già insediati, da molti anni, in prossimità di c.d. “luoghi sensibili”. Ciò rappresenterebbe, infatti, un automatismo inaccettabile nel nostro ordinamento giuridico, facendosi discendere sic et simpliciter dalla mera presenza (non solo attuale ma anche futura) di un “luogo sensibile” in prossimità di una sala dedicata al gioco lecito con vincite in denaro, una preclusione assoluta all’esercizio della relativa attività economica lecita e il contestuale venir meno dei titoli autorizzativi ad essa connessi. E tutto ciò senza alcuna valutazione in concreto in merito alle caratteristiche, non soltanto dei locali di esercizio e dei giochi in essi praticati, ma anche degli stessi soggetti e luoghi ritenuti meritevoli di protezione (cfr., Corte Cost., nn. 303/1996, 329/2007, 78/2005). Ad avviso di parte ricorrente, inoltre, il divieto de quo mira a tutelare non già il luogo sensibile in quanto tale, ma le persone “svantaggiate” e

“vulnerabili” che si trovano a frequentarlo e, pertanto, lo stesso non sarebbe in grado di fondare una presunzione *juris et de jure* di pericolosità per il bene della salute pubblica analoga a quella esistente, ad esempio, in materia di c.d. “fasce di rispetto” o di vincoli urbanistici e/o paesaggistici (cfr., Corte Cost., n. 108/2017). Non sarebbe dunque sufficiente invocare il bene della salute di cui all’art. 32 Cost. per travolgere le libertà di impresa e le garanzie dell’ordinamento democratico (cfr., Corte Cost., n. 85/2013).

VII. - Terza questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 48, comma 5 L.R. n. 18/2016 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost.

Qualora dovesse poi ritenersi che gli automatismi repressivi discendano non già dalla deliberazione impugnata ma dal combinato disposto di cui agli artt. 48, comma 5 L.R. n. 18/2016 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, parte ricorrente solleva questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni di legge regionale per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost. per le ragioni esposte con il terzo motivo.

VIII. - Quarto Motivo (*rectius*: Quinto motivo): Violazione della Direttiva 2015/1535/UE. Violazione artt. 1 e ss. D. Lgs. n. 427/2000 e della L. n. 317/1986. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti. Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

La deliberazione impugnata, alla stessa stregua della norma primaria regionale ad essa presupposta, risulterebbe ulteriormente illegittima per contrasto con la Direttiva 98/34/CE, così come modificata dalla Direttiva 98/48/CE (oggi “Direttiva 2015/1535”), e recepita con D.Lgs. n. 427/2000, che ha modificato la L. n. 317/1986, che prevede una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società

dell'informazione. Parte ricorrente chiede dunque al Collegio di procedere alla disapplicazione del combinato disposto degli artt. 6 L.R. n. 5/2013 e 48 L.R. n. 18/2016, poiché lo stesso, pur integrando una “regola tecnica” sotto forma di “altro requisito” ai sensi e per gli effetti di cui alla Direttiva 98/34/CE, così come integrata e sostituita dalla Direttiva 98/48/CE e 1535/2015/UE, non è stato preventivamente notificato alla Commissione europea anteriormente alla sua emanazione.

Ha pertanto concluso per l'accoglimento del ricorso.

La Regione Emilia-Romagna e il Comune di Reggio-Emilia si sono costituiti in giudizio con articolata memoria e produzione documentale per avversare il ricorso. Con l'art. 1 L.R. n. 8/2018 è stato successivamente introdotto il divieto di esercizio dei punti raccolta delle scommesse (c.d. “corner”), di cui all'art. 38, commi 2 e 4 D.L. n. 223/2006, conv. L. n. 248/2006, che si trovano ad una distanza inferiore a cinquecento (500) metri rispetto ai “luoghi sensibili” previsti dall'art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013. L'art. 2 della medesima L.R., rubricato “Disposizioni attuative”, ha stabilito, per quanto qui interessa, che “L'applicazione del divieto di cui al comma 2 bis dell'articolo 6 della L.R. n. 5 del 2013 ai c.d. corner è subordinata all'approvazione da parte della Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, di uno specifico atto che ne definisce le modalità attuative”.

In pretesa attuazione della disposizione normativa da ultimo richiamata, la Giunta regionale ha adottato la deliberazione n. 68 del 21 gennaio 2019, intitolata “Modalità applicative del divieto di esercizio dei punti di raccolta delle scommesse (cd. Corner), ai sensi dell'art. 6, comma 2 bis, della L.R. n. 5/2013, e ulteriori integrazioni alla delibera di Giunta Regionale n. 831 del 2017”, e pubblicata sul BURERT n. 40 del 6 febbraio 2019.

Avverso tale atto parte ricorrente ha proposto motivi aggiunti, con cui ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati per i seguenti motivi:

PRIMO MOTIVO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23, 41 E 97 COST. VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2 D.L. N. 1/2012, CONV. L. N. 27/2012. VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. EMILIA ROMAGNA N. 8/2018. VIOLAZIONE DELL'ART. 6, COMMA 2-BIS L.R. EMILIA ROMAGNA N. 5/2013. VIOLAZIONE DELL'ART. 46 DELLO STATUTO REGIONE EMILIA ROMAGNA. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI.

La Giunta regionale, in asserita violazione di quanto previsto dal sopra citato art. 2 L.R. n. 8/2018, non si sarebbe limitata a dare attuazione al divieto di esercizio dei c.d. "corner" posizionati in "sotto-distanza" dai luoghi sensibili, ma avrebbe dettato una serie di previsioni innovative ed integrative della precedente deliberazione n. 831/2017, concernenti, in particolare, gli effetti della "mappatura" (segnatamente, all'interno del paragrafo denominato "Integrazioni e precisazioni riguardanti le attività di Mappatura dei luoghi sensibili e provvedimenti conseguenti sulle attività in corso") ed il "Regime sanzionatorio", in totale assenza di copertura legislativa, ponendosi, altresì, in contrasto con il disposto di cui all'art. 46 dello Statuto regionale, secondo cui "1. La Giunta regionale esercita attività di promozione, di iniziativa e di amministrazione, in coerenza con l'indirizzo politico ed amministrativo determinato dall'Assemblea legislativa. 2. Compete in particolare alla Giunta: a) attuare le leggi, le decisioni e gli indirizzi approvati dall'Assemblea (...)").

Invero, ai sensi del disposto di cui all'art. 1, comma 2 D.L. n. 1/2012, conv. L. n. 27/2012, deve darsi un'interpretazione restrittiva e tassativa nonché ragionevolmente proporzionata delle previsioni (statali o regionali) che

comprimono le libertà d'impresa garantite a livello costituzionale ed euro-unitario (cfr., per tutte, T.A.R. Veneto, Sez. III, 12 settembre 2016, n. 1016): per quanto concerne il peculiare versante delle sanzioni amministrative (interdittive e pecuniarie), è poi del tutto pacifico come sia consentito soltanto alle norme primarie (statali e/o regionali), e non agli atti ad esse sotto-ordinati nella gerarchia delle fonti, di enucleare e tipizzare le misure concretamente applicabili. Sarebbe dunque da escludere che, in mancanza di una specifica previsione di legge, un regolamento ovvero un qualsiasi atto sub-primario possa autonomamente determinare la sanzione amministrativa riservata ad una determinata violazione (cfr., per tutte, Cass. Civ., Sez. I, 25 gennaio 2005, n. 1696). La riserva di legge è, dunque, assoluta e totale per quanto attiene alla individuazione dell'apparato sanzionatorio, non risultando ammissibile neppure un'integrazione o specificazione di quest'ultimo ad opera dell'Autorità amministrativa (cfr., T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, 7 agosto 2015, n. 10751; cfr., altresì, T.A.R. Veneto, Sez. III, 23 marzo 2011, n. 487). Per le stesse ragioni, risulterebbe illegittima la disposizione che assegna natura esecutoria ai provvedimenti comunali di chiusura, ostandovi il chiaro disposto di cui all'art. 21-ter L. n. 241/1990, che, com'è noto, prescrive che "le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti" esclusivamente "nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge". Né potrebbero assumersi poteri "impliciti" a tutela del bene della salute: la Corte costituzionale ha infatti più volte osservato che, affinché possa dirsi rispettato il principio di legalità sostanziale, il legislatore non possa limitarsi a descrivere il potere che attribuisce all'Amministrazione in modo soltanto "finalistico-teleologico", essendo indispensabile che di quel potere vengano indicati, sia pur in maniera elastica, contenuto e modalità di esercizio (cfr., Corte cost., nn. 115 del 2011, 32 del 2009, 307 del 2003, 150 del 1982).

Fermo quanto sopra, parte ricorrente solleva, comunque, questione di legittimità costituzionale del disposto di cui agli artt. 2 L.R. n. 8/2018 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per violazione degli artt. 23, 41 e 97 Cost., qualora dovesse ritenersi che lo stesso abbia demandato tout court alla Giunta regionale potestà onnicomprensive e, comunque, tali da abilitare l'organo di governo ad introdurre qualsivoglia modalità attuativa alla citata L.R. La questione, oltre che rilevante, si paleserebbe non manifestamente infondata, in quanto il legislatore regionale non si sarebbe curato di indicare alcun criterio direttivo per l'esercizio della discrezionalità da parte dell'organo amministrativo, conferendo a quest'ultimo una vera e propria "delega in bianco".

Sussisterebbe, anzitutto, contrasto con l'art. 41 Cost., giacché la mancata delimitazione della discrezionalità amministrativa, con riferimento ad attività economiche lecite (quali indiscutibilmente sono quelle che qui ci occupano), comprime ingiustamente la libertà degli operatori, essendo questi ultimi tenuti, al pari di ogni altro consociato, "secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge" (così, Corte Cost., n. 115/2011). Si tratterebbe dunque di un'ipotesi di conformazione autoritativa dell'esercizio della libertà d'iniziativa economica e, pertanto, la disciplina dettata dalla Giunta regionale avrebbe dovuto trovare, quale limite invalicabile, la riserva di legge, ancorché relativa, sancita da tale disposizione di rango costituzionale. Sussisterebbe, inoltre, contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost., poiché soltanto la legge regionale, e non certo un atto proveniente da un organo amministrativo, avrebbe potuto procedere ad individuare ed enucleare con sufficiente precisione le potestà amministrative (in punto di "mappatura" e "regime sanzionatorio") devolute alle Amministrazioni locali in funzione di prevenzione e contrasto al fenomeno della c.d. "ludopatìa" (cfr., per

un caso per certi versi simile, Corte Cost., n. 307/2003, secondo cui “La totale libertà attribuita alla Giunta nel dettare tale disciplina, senza l’indicazione di alcun criterio da parte della legge, viola il principio di legalità sostanziale, oltre che consentire l’emanazione di discipline regionali eccedenti l’ambito dei poteri della Regione o contrastanti con i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale: e determina pertanto l’illegittimità costituzionale della disposizione impugnata”).

Al riguardo, secondo la stessa giurisprudenza amministrativa, “in base al principio di legalità, i provvedimenti amministrativi (e a fortiori quelli sanzionatori) devono trovare fondamento nella legge: il potere amministrativo deve trovare un riferimento esplicito in una norma di legge, che attribuisca espressamente alla P.A. la titolarità del potere, disciplinandone presupposti, modalità e contenuti” (così, per tutte, T.A.R. Veneto, Sez. III, 23 gennaio 2017, n. 68). Se pertanto non si esclude che il precetto legislativo possa essere integrato da fonti sotto-ordinate, risultando senz’altro ammissibile il rinvio a regolamenti ovvero ad atti amministrativi a contenuto generale diretti a determinare elementi ulteriori dello stesso, ma devono necessariamente essere sempre assicurate, mediante la predeterminazione di adeguati parametri, sufficienti garanzie in grado di escludere un uso arbitrario della discrezionalità amministrativa (cfr., Cass. Civ., Sez. II, 18 ottobre 2006, n. 22322).

SECONDO MOTIVO: VIOLAZIONE DELL’ART. 6, COMMA 2 L.R. EMILIA ROMAGNA N. 5/2013. VIOLAZIONE DELLA L.R. EMILIA ROMAGNA N. 24/2017. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA.

L’impugnata deliberazione regionale n. 68/2019, nella parte in cui apporta

“Integrazioni e precisazioni riguardanti le attività di Mappatura dei luoghi sensibili e provvedimenti conseguenti sulle attività in corso”, consterebbe di disposizioni di pianificazione e/o urbanistico-territoriali, aventi finalità non soltanto la tutela della salute, ma anche la “qualità ambientale” in senso lato (cfr., art. 6, comma 2 della L.R. Emilia Romagna n. 5/2013, che parla espressamente di “previsioni urbanistico-territoriali”). Invero, le disposizioni relative alle distanze dei giochi leciti atterrebbero non soltanto all’ambito della tutela della salute, ma anche a quello del “governo del territorio”, integrando, così, una competenza concorrente ai sensi dell’art. 117, comma 3 Cost. e rendendo, perciò, imprescindibile l’applicazione della pertinente normativa urbanistica (cfr., Corte Cost., n. 220/2014).

Infatti, per “governo del territorio”, deve intendersi “tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività”, “ossia l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio” (cfr., per tutte, Corte Cost., sentenza n. 196/2004). La deliberazione di cui trattasi avrebbe dovuto quindi essere adottata a seguito di un procedimento amministrativo comprendente “fasi di partecipazione idonee a far emergere la effettiva consistenza degli interessi in gioco, così da consentire valutazioni complete e razionali” (così, Consiglio di Stato, Sez. III, 10 febbraio 2016, n. 578, emessa proprio in relazione alla L.R. n. 5/2013), ovvero essere emanata in ossequio a quanto prescritto dall’art. 8 L.R. n. 20/2000 (oggi, L.R. n. 24/2017) e, perciò, aderendo al regime del c.d. “doppio binario” (adozione/approvazione). Com’è noto, infatti, la menzionata normativa urbanistica stabilisce che, nei procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, siano assicurate la concertazione con le associazioni economiche e sociali, nonché specifiche forme di

pubblicità e di consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi; inoltre, nell'ambito della formazione degli strumenti che incidono direttamente su situazioni giuridiche soggettive, deve essere garantita la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, attraverso la più ampia pubblicità degli atti e documenti comunque concernenti la pianificazione e assicurando il tempestivo ed adeguato esame delle deduzioni dei soggetti intervenuti e l'indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o meno delle stesse. Nè in epoca precedente all'approvazione della deliberazione della Giunta regionale è stata consentita agli interessati alcuna forma di partecipazione, essendosi limitato l'organo amministrativo soltanto ad acquisire il parere del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), prescritto dalla L.R. n. 13/2009.

TERZO MOTIVO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 42, 43 E 97 COST. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI EMERGENTI DAL D.L. N. 158/2012, CONV. L. N. 189/2012. VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2 D.L. N. 1/2012, CONV. L. N. 27/2012. VIOLAZIONE DELL'ART. 6 L.R. EMILIA ROMAGNA N. 5/2013. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA.

L'impugnata deliberazione regionale, analogamente alla precedente n. 831/2017, avrebbe illegittimamente proceduto ad una vera e propria espropriazione delle attività lecitamente esercitate dall'odierna ricorrente, senza contemplare un piano di compensazioni o indennizzi né individuare adeguati strumenti di riequilibrio in favore degli operatori di gioco lecito pur a fronte degli insostenibili sacrifici agli stessi imposti. Le misure in contestazione, di stampo sostanzialmente ablatorio dei diritti di impresa, non recano, infatti, alcun meccanismo di bilanciamento delle posizioni seriamente compromesse. Si tratterebbe, dunque, di una vera e propria

espropriazione realizzata in palese violazione di quanto disposto dagli artt. 3, 41, 42, 43 e 97 Cost., oltre che dei principi euro-unitari e convenzionali emergenti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr., CGUE, 11 giugno 2015, C-98/14, punto 85) e della Corte EDU (sentenza Vékony c. Ungheria del 13 gennaio 2015, n. 65681/13, §§ 31 e ss., riferita al bene della salute).

L'organo amministrativo regionale avrebbe, altresì, contravvenuto alle indicazioni recate dall'intesa stipulata, in data 7 settembre 2017, in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 1, comma 936 L. n. 208/2015, la quale pone l'accento sulla primaria necessità di salvaguardare le "ubicazioni" degli "investimenti esistenti". Invero, anche a non voler attribuire alla suddetta intesa un carattere immediatamente precettivo, è evidente che la sua emanazione avrebbe dovuto orientare la condotta dell'Amministrazione regionale, ben potendosi enucleare dalle maglie della regolamentazione convenzionale chiari principi anche a tutela delle imprese del settore.

Né potrebbe invocarsi in contrario la modifica, ad opera della Giunta regionale, della precedente deliberazione n. 831/2017, nella parte in cui prevedeva: "Nel caso di apertura di nuovi luoghi sensibili che si trovino ad una distanza inferiore a 500 metri da sale gioco e sale scommesse e da locali in cui sono installati apparecchi da gioco d'azzardo lecito di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, i Comuni provvederanno ad aggiornare la mappatura dei luoghi sensibili e ad adottare i provvedimenti conseguenti": la nuova deliberazione n. 68/2019 ha stabilito, infatti, che "al fine di salvaguardare gli investimenti effettuati e tutelare il legittimo affidamento degli operatori economici, l'aggiornamento della mappatura non ha effetto nei confronti di chi, nel rispetto della mappatura vigente, esercita l'attività o l'ha delocalizzata, per un periodo congruo a consentire l'ammortamento degli investimenti effettuati, comunque non eccedente la durata massima di dieci anni

dalla notifica dell'approvazione dell'aggiornamento della mappatura”.

Invero, per effetto della disposizione contenuta nella deliberazione n. 831/2017, secondo la tesi di parte ricorrente non risultava di fatto possibile, se non in maniera del tutto aleatoria, procedere alla dislocazione dei locali di esercizio presso altro ambito del territorio regionale. Difatti, l'attività di gioco lecito, anche una volta trasferita in conformità al regime distanziale, avrebbe dovuto nuovamente cessare in conseguenza della sopravvenienza di uno qualsiasi dei “luoghi sensibili” contemplati dall'art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, per poi doversi dislocare ancora e, al ricorrere della stessa ragione, ulteriormente cessare e così via ad infinitum, venendo ad essere vanificata, anche in radice, ogni idea di progetto ed investimento. A ben guardare, nessun imprenditore avveduto avrebbe mai potuto assumere su di sé una consimile alea, trattandosi di previsione sproporzionata e debordante nella pura irrazionalità, né ovviamente attendersi un futuro ed eventuale mutamento normativo che avrebbe potuto salvaguardare gli investimenti effettuati.

Senonché, la deliberazione n. 68/2019 si riferirebbe – secondo parte ricorrente – del tutto illegittimamente ed arbitrariamente soltanto agli operatori per i quali non siano ancora decorsi i termini previsti dalla precedente deliberazione n. 831/2017 al fine di procedere alla dislocazione dell'attività di gioco lecito, traducendosi così in una manifesta disparità di trattamento in danno di coloro che risultavano impossibilitati a delocalizzare per effetto dell'aleatorietà della pregressa disciplina. Sarebbe infatti palesemente ingiusto e irragionevole, assicurare la tutela degli investimenti e del legittimo affidamento esclusivamente in favore dei soggetti che subiscono l'aggiornamento delle “mappature” comunali e non anche di tutti coloro che si trovavano nelle medesime condizioni all'atto delle “mappature” adottate sotto la vigenza della deliberazione n. 831/2017.

Dovrebbe essere infatti considerato il ragionevole affidamento serbato da questi ultimi soggetti sulla stabilità delle autorizzazioni possedute e circa la possibilità di proseguire nello svolgimento della propria attività fino alla scadenza naturale delle concessioni in essere (2022); un affidamento questo (ossia di coloro che hanno subito la prima applicazione delle regole di “mappatura”) che si rivela ancor più forte rispetto a quello degli operatori che si sono trovati in “sotto-distanza” in seguito alle successive applicazioni delle medesime regole di “mappatura”. D'altra parte, la sfera temporale di applicazione delle norme sopravvenute deve essere sempre delimitata nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, oltre che di conservazione degli atti giuridici, privilegiandosi, ove possibile, le opzioni ermeneutiche che depongano nel senso della legittimità di questi ultimi.

A ben guardare, il principio della certezza del diritto, il cui corollario è il principio della tutela del legittimo affidamento, richiede, da un lato, che le norme giuridiche siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti (cfr., CGUE, sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93; 18 maggio 2000, causa C-107/97; 7 giugno 2005, causa C-17/03).

Difatti, secondo la Corte di Giustizia, “affinché sia rispettato il principio della parità di trattamento, nonché l'obbligo di trasparenza che ne costituisce il corollario, un regime di autorizzazione dei giochi d'azzardo deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, così da circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità, di modo che non se ne abusi [...]” (così, CGUE, 19 luglio 2012, C-470/11, punti 42 e 43). Non a caso, tra i “Principi Generali” sanciti dall'art. 2, comma 1 L. n. 180/2011 (c.d. “Statuto delle Imprese”) figura espressamente “il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo”.

In ogni caso, come potrà ulteriormente confermare un eventuale verificaione, per

l'odierna ricorrente risultava difficoltoso, oltre che anti-economico, procedere alla dislocazione delle attività economiche svolte nell'ambito del territorio regionale:

- a) in considerazione della massiccia presenza di “luoghi sensibili” nell'ambito della generica congerie enucleata dall'art. 6 L.R. n. 5/2013;
- b) in ragione dell'esistenza di ulteriori divieti e limitazioni di carattere strettamente urbanistico, connessi alla destinazione d'uso dei locali, ove si consideri, tra l'altro, il divieto generale di consumo di suolo e la situazione generale in cui versa attualmente il mercato immobiliare nella Regione Emilia Romagna, non potendosi, peraltro, neppure ipotizzare l'esistenza di un obbligo in capo ai proprietari di immobili, eventualmente liberi e conformi al previsto uso, di procedere alla loro locazione o vendita per l'esercizio dell'attività in questione;
- c) alla luce degli ulteriori ingenti investimenti di natura economico-finanziaria che la società ricorrente si vedrebbe costretta a porre in essere in assenza di un piano di compensazioni e indennizzi.

Del resto, anche a voler assimilare gli esercizi in cui si pratica il gioco lecito a vere e proprie “industrie insalubri”, la Giunta regionale non avrebbe neppure stabilito di individuare, previo coinvolgimento degli interessati, siti alternativi presso i quali dislocare le attività di gioco lecito, quantomeno fino alla scadenza naturale delle attuali concessioni (anno 2022). Si tratterebbe, comunque, di siti non equipollenti sotto il profilo qualitativo e della connessa remunerazione e, comunque, posti al di fuori dei centri urbani e residenziali, con conseguente pericolo di aggravamento dell'emarginazione dei giocatori cc.dd. “patologici” in palese contraddizione con gli obiettivi perseguiti dallo stesso legislatore regionale. Ci si troverebbe, pertanto, al cospetto di una politica sanitaria di espulsione del gioco lecito dalla Regione Emilia Romagna con contestuale obliterazione degli investimenti (sia quelli effettuati che quelli da effettuare per il mantenimento delle concessioni erariali e per l'ordinato

esercizio delle attività da esse discendenti).

Al riguardo, la stessa giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di affermare che “le pur lodevoli intenzioni di contrastare il gioco compulsivo e le conseguenze negative che ne derivano non può esprimersi in atti che finiscono con lo svuotare completamente l’esercizio della libertà di iniziativa economica”, non potendosi adottare provvedimenti che finiscono per azzerare il gioco lecito, traducendosi altrimenti gli stessi in una sostanziale espropriazione (peraltro, senza indennizzo) del diritto di iniziativa economica in contrasto con i principi consacrati negli artt. 41 e 42 Cost. (cfr., T.A.R. Toscana, Sez. II, 18 maggio 2017, n. 715).

Si tratterebbe, in particolare, di un’espropriazione de facto che interviene, in maniera automatica, in considerazione della semplice vicinanza (presente o futura) dei locali di esercizio con un numero potenzialmente sterminato di “luoghi sensibili”, essendo peraltro gli Enti locali facoltizzati ad individuarne di nuovi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dall’art. 6 L.R. n.

Tutto ciò rappresenterebbe un automatismo inaccettabile nel nostro ordinamento giuridico, facendosi discendere sic et simpliciter dalla mera presenza di un “luogo sensibile” in prossimità di una sala dedicata al gioco lecito con vincite in denaro, una preclusione assoluta all’esercizio della relativa attività economica lecita e il contestuale (e finanche tacito e implicito) venir meno dei titoli autorizzativi ad essa connessi. E, per di più, senza alcuna valutazione in concreto in merito alle caratteristiche, non soltanto dei locali di esercizio e dei giochi in essi praticati, ma anche degli stessi soggetti e luoghi ritenuti meritevoli di protezione (cfr., Corte Cost., nn. 303/1996, 329/2007, 78/2005). Del resto, il divieto de quo mirerebbe a tutelare non già il luogo sensibile in quanto tale, ma le persone “svantaggiate” e/o “vulnerabili” che si trovano a frequentarlo abitualmente e, pertanto, lo stesso non sarebbe in grado di fondare una presunzione juris et de jure di pericolosità per il

bene della salute pubblica analoga a quella esistente, ad esempio, in materia di c.d. “fasce di rispetto” e/o di vincoli urbanistici e/o paesaggistici (cfr., Corte Cost., n. 108/2017). Non sarebbe quindi sufficiente invocare apoditticamente il bene della salute di cui all’art. 32 Cost. per travolgere le libertà di impresa e le garanzie dell’ordinamento democratico (cfr., Corte Cost., n. 85/2013), senza neppure curarsi di effettuare una benché minima istruttoria in relazione ai presunti pericoli recati dal gioco lecito rispetto al territorio regionale di riferimento né tantomeno alcun bilanciamento con le correlate libertà d’impresa.

In ogni caso, la dislocazione delle attività comporterebbe l’ingiustificata interruzione dei servizi di gioco lecito per un lasso di tempo indeterminabile. Infatti, l’art. 6, comma 3-bis L.R. n. 5/2013 stabilisce che “la nuova costruzione” ovvero anche il semplice “mutamento di destinazione d’uso, con o senza opere, da qualunque funzione a quella di sala da gioco”, non sono soggetti agli ordinari istituti di semplificazione (S.C.I.A. e C.I.L.A.), essendo, per converso, subordinati al rilascio di permesso di costruire ai sensi dell’art. 18 L.R. n. 15/2013, con ulteriore previsione di un raddoppio dei relativi “termini istruttori”.

QUARTO MOTIVO: VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA 2015/1535/UE. VIOLAZIONE ARTT. 1 E SS. D. LGS. N. 427/2000 E DELLA L. N. 317/1986. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA.

La deliberazione impugnata, alla stessa stregua delle norme primarie regionali ad essa presupposte, risulterebbe ulteriormente illegittima per contrasto con la Direttiva 98/34/CE, così come modificata dalla Direttiva 98/48/CE (oggi “Direttiva 2015/1535”), e recepita con D. Lgs. n. 427/2000, che ha modificato la L. n. 317/1986 che com’è noto prevede una procedura di informazione nel settore

delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

Invero, il citato disposto normativo, se considerato nel suo complesso e negli effetti pratici dallo stesso potenzialmente scaturenti, determina di fatto un'espulsione del gioco lecito dal territorio regionale, consentendo, in ogni caso, un utilizzo puramente marginale degli apparecchi da gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6 T.U.L.P.S. rispetto ai vari utilizzi ragionevolmente ipotizzabili degli stessi, e influenzando negativamente, in misura assai rilevante, la loro commercializzazione, distribuzione e gestione (cfr., per tutte, CGUE, 21 aprile 2005, C-267/2003, Lindberg). Parte ricorrente ha quindi chiesto di procedere alla disapplicazione del combinato disposto degli artt. 1 e ss. L.R. n. 8/2018 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013, poiché lo stesso, pur integrando una "regola tecnica" sotto forma di "altro requisito" ai sensi e per gli effetti di cui alla Direttiva 98/34/CE, così come modificata e sostituita dalla Direttiva 98/48/CE e 1535/2015/UE, non è stato preventivamente notificato alla Commissione europea anteriormente alla sua emanazione.

QUINTO MOTIVO: ILLEGITTIMITÀ IN VIA DERIVATA E CONSEQUENZIALE.

L'impugnata deliberazione regionale n. 68/2019 risulterebbe infine illegittima in via derivata, mutuando i vizi dai quali è affetta la precedente deliberazione n.831/2017 gravata con ricorso principale e dalla stessa parzialmente confermata.

Ha pertanto concluso per l'accoglimento dei motivi aggiunti.

Si sono costituiti in giudizio con articolate memorie e produzione documentale, per resistere al ricorso, la Regione Emilia-Romagna e il Comune di Reggio-Emilia.

Nell'odierna udienza, viste le memorie e gli scritti delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso principale e i motivi aggiunti non meritano accoglimento.

Quanto al ricorso principale il Collegio non può non rilevare che motivi del tutto analoghi – per non dire identici- a quelli articolati con il presente ricorso sono stati respinti con sentenza del TAR Emilia-Romagna, sede di Bologna, n.860/2020, confermata con recente decisione del Consiglio di Stato n.11426/2022, da cui il Collegio non ha motivo di discostarsi.

Ad ogni modo, si ribadisce che è infondato, innanzitutto, il primo motivo del ricorso principale con cui parte ricorrente lamenta l'illegittimità della deliberazione di Giunta Regionale Emilia-Romagna n. 831/2017 nella parte in cui la Giunta, anziché limitarsi alla definizione delle “modalità attuative” del citato art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013 – e, pertanto, ad enunciare le modalità di calcolo della prescritta distanza di 500 metri ed i criteri che le Amministrazioni comunali devono utilizzare per procedere alla ricognizione e individuazione dei “luoghi sensibili” – avrebbe illegittimamente proceduto, in assenza di adeguata copertura legislativa (statale e/o regionale): i) da un lato, ad estendere retroattivamente il divieto previsto dalle più volte richiamate norme regionali – da circoscriversi, invece, esclusivamente alle ipotesi di “nuova apertura” – anche alle sale da gioco e alle sale scommesse già esistenti in epoca anteriore alla loro entrata in vigore; ii) dall'altro, ad attribuire agli Enti locali potestà amministrative non soltanto di marca ricognitiva (c.d. “Mappatura dei luoghi sensibili”), ma anche di carattere conformativo, cautelare e sanzionatorio (cfr., “provvedimenti conseguenti sulle attività in corso”), sancendo altresì le connesse tempistiche procedurali e le relative modalità di esercizio; infine si sarebbe illegittimamente attribuito competenze e potestà istituzionalmente spettanti all'Assemblea legislativa, incorrendo in un palese “eccesso di delega” e, infine, avrebbe violato la riserva

assoluta di legge in materia di sanzioni amministrative (cautelari, interdittive e pecuniarie), essendo pacifico che soltanto alle norme primarie (statali e/o regionali) è consentito enucleare e tipizzare le misure applicabili ed è quindi da escludere che, in mancanza di una specifica previsione di legge, un regolamento (ovvero, comunque, un atto sotto-ordinato alle norme primarie) possa autonomamente “determinare in concreto la sanzione amministrativa” per una certa violazione.

Innanzitutto, questo Tribunale si è già in più occasioni espresso in senso assolutamente contrario alla tesi di parte ricorrente (cfr., ex multis: TAR Emilia-Romagna, Bologna, n.860/2020 già citata; nn. 55 e 703/2020) laddove si argomenta la portata retroattiva della normativa regionale di cui trattasi e, conseguentemente, degli atti impugnati nella parte in cui si applicano anche agli esercizi preesistenti.

In particolare, la motivazione della suindicata sentenza n.860/2020 ha evidenziato, tra l'altro, che:

“La legge regionale 28 ottobre 2016 n. 18 che ha introdotto i commi 2 e 2bis all'art. 6 della L.R 5/2013 nell'esercizio delle proprie attribuzioni concorrenti in materia di “tutela della salute” (Corte Cost. n. 108/2017) ha dettato limiti di distanza per tutte le sale giochi e scommesse compresi i c.d. corner dai c.d. luoghi sensibili ovvero gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori. Ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 831/2017 è fatto obbligo ai comuni procedere alla mappatura dei punti di raccolta che non rispettano i suindicati limiti di distanza, come effettuato dal Comune di Bologna con l'approvazione del regolamento nella seduta del 14

maggio 2018. Le suddette prescrizioni si applicano dall'entrata in vigore della legge, e non sono mirate alla immediata cessazione delle attività, contemplandosi la delocalizzazione mediante il riconoscimento di una specifica tempistica anche per la tutela della continuità occupazionale. La d.G.R. n. 68 del 21 gennaio 2019 ha altresì previsto un periodo di proroga di sei mesi connesso alla richiesta di delocalizzazione che in ragione di particolari esigenze ciascun comune potrà valutare essere ulteriormente prorogato per massimi ulteriori sei mesi. Anche la giurisprudenza ha negato, in casi del tutto analoghi, la denunciata retroattività oltre ad evidenziare i rischi, sotto l'aspetto pro concorrenziale, della pretesa deroga per le attività già in essere. Sembra evidente che, se, per l'esigenza di contemperare la prevenzione delle ludopatie con la salvaguardia delle attività economiche in essere, la norma sulle distanze minima non è retroattiva (nel senso che non incide sulle autorizzazioni in essere, ma soltanto su quelle richieste successivamente alla sua entrata in vigore) non per questo l'esistenza di un'autorizzazione pregressa giustifica una deroga permanente, che sottragga l'operatore all'applicazione della disciplina regolamentare a tutela della salute, quale che siano le vicende e le ubicazioni future del suo esercizio commerciale. Altrimenti, oltre a vanificare la portata della disciplina di tutela, si determinerebbe nel settore, attraverso la sorta di contingentamento o comunque la forte valorizzazione delle autorizzazioni preesistenti che ne conseguirebbero, una distorsione della concorrenza maggiore di quella che potrebbe essere imputata alle distanze minime (Consiglio di Stato, sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579). Ne consegue, sotto un primo profilo, che il suesposto sistema non può dirsi dotato di efficacia retroattiva, prevedendosi misure atte a valere soltanto per il futuro, al fine di evitare il mantenimento di sale da gioco e scommesse ubicate entro i 500 metri dai punti sensibili, si da non potersi nemmeno invocare i pur non trascurabili limiti in tema di retroattività della

legge non penale tracciati sia dalla Corte Costituzionale (ex multis sent. nn.12 aprile 2017 n. 73, 4 luglio 2013 n. 170) quanto agli art. 3, 24 e 113 Cost. che dalla stessa Corte di Strasburgo (sent. 2012 n. 264) quanto all'art. 6 CEDU”.

Inoltre, la giurisprudenza del TAR Emilia-Romagna, confermata dal Consiglio di Stato, in innumerevoli occasioni ha già più volte chiarito come le impugnate delibere regionali siano meramente attuative di una disciplina compiutamente dettata, sia con riferimento all'obbligo di chiusura che alle sanzioni pecuniarie applicabili, dal legislatore regionale; del pari manifestamente infondato, come già chiarito da precedente giurisprudenza di questa Sezione, è il profilo della censura relativo al preteso stravolgimento del rapporto tra la Giunta e l'Assemblea legislativa regionale, la quale ha anzi dettato, quanto ai limiti di distanza, disposizioni incisive e cogenti suscettibili di essere derogate soltanto "in peius" in sede locale, lasciando alla Giunta il compito di attuazione che istituzionalmente le appartiene (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, Sent., 22/11/2022, n. 935).

La stessa sentenza n.860/2020, con argomentazioni confermate recentemente dal Consiglio di Stato con la sentenza n.11426/2022 del 28.12.2022 nonché, ancor più di recente, la pronuncia di, questa sezione del TAR Bologna Sez. II, Sent., 04/04/2023, n. 2023 dalle quali il Collegio non ha motivo di discostarsi, ha inoltre rilevato:

A) la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013 e 48 L.R. 18/2016 e delle relative disposizioni attuative per asserito contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 117 c. 1, Cost in riferimento all'art. 1 del Primo Protocollo CEDU, realizzando le disposizioni sui limiti distanziali un proporzionale contemperamento tra i principi europei in tema di libertà di stabilimento con l'interesse generale al contrasto della

ludopatia quale motivo imperativo di interesse generale (ex multis Cassazione civile sez. un., 29 maggio 2019, n.14697; cfr. Consiglio di Stato sez. V, 4 dicembre 2019, n. 8298);

B) la altrettanto manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata per contrasto con il riparto di competenze legislative delineato dall'art. 117 Cost. alla luce della chiara giurisprudenza della Consulta (sent. 11 maggio 2017, n. 108) in "subiecta materia" secondo cui, nell'imporre limiti distanziometrici da luoghi sensibili, le Regioni esercitano un potere riconducibile alla potestà concorrente in materia di "tutela della salute" estranea alla materia della tutela dell'ordine pubblico di competenza esclusiva statale (vedi anche T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 5 marzo 2018, n. 626);

C) che, del pari, manifestamente infondata è la questione, sempre in riferimento agli artt. 23, 41 e 97 Cost., relativa al preteso stravolgimento del rapporto tra la Giunta e l'Assemblea legislativa, la quale ha anzi dettato quanto ai limiti di distanza disposizioni sicuramente incisive e cogenti suscettibili di essere derogate soltanto "in peius" in sede locale, lasciando alla Giunta il compito di attuazione che istituzionalmente le appartiene.

Nello stesso senso, oltre che innumerevoli ulteriori sentenze del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna (ex multis: sentenze nn. 607/2022;613/2022;856/2020), si è espresso più di recente anche il Consiglio di Stato (v. Sentenza n.2422/2023 pubblicata in data 8 marzo 2023), che ha ribadito come "La legge regionale ha individuato con disposizioni "incisive e cogenti" la destinazione funzionale dei siti sensibili, per poi attribuire il compito (meramente ricognitivo) di "mappatura dei luoghi sensibili" ai Comuni interessati (Cons. Stato, VI, 19 marzo 2019 n. 1806). La legislazione regionale sulle distanze delle sale giochi dai luoghi c.d. sensibili è conforme a Costituzione (cfr. Cons. Stato, V, 4

dicembre 2019, n. 8298): “Anche con riguardo alla ragionevolezza dell’interdizione, la Corte costituzionale in più occasioni e in modo puntuale (cfr. sentenza n. 108 del 2017) è intervenuta a difesa della normativa regionale, precisando che serve ad <<evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della “dipendenza da gioco d’azzardo”>>. Va soggiunta, ad ogni buon fine, la compatibilità della stessa legislazione con la normativa euro unitaria, considerato che la Corte di Giustizia UE ammette le misure derogatorie alle libertà di stabilimento, di libera circolazione delle merci e di prestazione dei servizi per giustificati motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, oltreché per “motivi di interesse generale” (cfr., tra le altre, ex multis, Cons.St. n. 11036/2022; Cons. Stato, VI, 11 marzo 2019, n. 1618 e id., 19 marzo 2019, n. 1806). In conclusione, la delibera regionale n. 831/2017 non ha fatto altro che confermare l’estensione del divieto alle sale giochi e scommesse in esercizio e ha dato mandato ai Comuni di effettuare la “mappatura” dei “luoghi sensibili”, nonché di procedere al loro aggiornamento, tanto a norma dell’art. 48, comma 5, della legge regionale n. 18/2016 (“Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell’economia responsabili”), nonché dell’art. 6, comma 2 bis, della legge regionale n. 5 del 2013 (contenente il divieto di esercizio a distanza inferiore a 500 mt.). Posta la natura ricognitiva degli atti amministrativi, si rileva la legittimità costituzionale delle censurate norme regionali (recte, la manifesta infondatezza del dubbio circa la relativa compatibilità con la Costituzione), le quali hanno introdotto una disciplina atta a contrastare la c.d. ludopatia con finalità di tutela della salute pubblica e, più precisamente, volta a perseguire finalità di carattere socio-sanitario (rientranti nella materia di

legislazione concorrente «tutela della salute»: cfr. Corte Cost., 22 marzo-11 maggio 2017, n. 108 e giurisprudenza ivi richiamata; Corte Cost. n. 27 del 27 febbraio 2019). Tale legittimità refluisce sugli atti deliberativi i quali, nella individuazione dei luoghi sensibili (modalità e mappatura), hanno conformato le attività ricadenti sul territorio alla tutela del superiore interesse pubblico perseguito dalla legge regionale”. Sempre con riferimento alla ragionevolezza di tali disposizioni, è sufficiente richiamare la recente sentenza del Cons. Stato, Sez. V, Sent16/12/2022, n. 11036 che ha rammentato che in plurime occasioni, ed in modo puntuale con la sentenza n. 108 del 2017, la Corte Costituzionale è intervenuta a difesa della normativa regionale, precisando che l’interdizione serve ad "evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della "dipendenza da gioco d'azzardo"".

Infondati sono altresì, il secondo motivo del ricorso principale e il secondo motivo dell’atto di motivi aggiunti con cui parte ricorrente lamenta violazione dell’art. 8 L.R. Emilia-Romagna n. 20/2000. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti. Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

Come ricordato anche dalla recente sentenza di questa Sezione, n.200/2023 - che al riguardo cita giurisprudenza ormai consolidata - le impugnate delibere regionali *“operano in coerenza con la normativa nazionale settoriale, avente finalità e obiettivi di contrasto al dilagante fenomeno della ludopatia, onde tutelare al meglio la salute dei cittadini. Pertanto, stante l’indiscussa ratio di tale disciplina, risultano del tutto inconferenti e in ogni caso infondate le argomentazioni con cui la ricorrente attribuisce a tale peculiare disciplina finalità di tutela e governo del territorio, erroneamente ponendo le relative disposizioni a confronto con la diversa disciplina che ordinariamente regola i procedimenti inerenti l’assetto edilizio urbanistico*

nell'ambito del territorio sia regionale sia comunale. Di conseguenza, nei casi di mancato rispetto del limite distanziometrico previsto dalla più volte citata legge regionale, i suddetti enti territoriali coinvolti nella vicenda, legittimamente ordinano la chiusura dei locali in cui svolge l'attività di sala gioco/scommesse, lasciando però agli operatori economici interessati un lasso temporale di ulteriori 6 mesi, in cui è loro consentito delocalizzare la sala gioco/scommesse (v. in termini: (T.A.R. Emilia-Romagna, sez. II, 27/7/2022 n. 607))". In particolare, anche il Consiglio di Stato, sez.V, n. 11426/2022 cit. ha di recente confermato che le previsioni regolamentari in questione si fondano sulla norma regionale che non ha, in sé, finalità di governo del territorio.

Appartengono infatti al "governo del territorio", da intendersi come "uso del territorio e localizzazione di impianti e di attività" (cfr. Corte Cost. n. 196/2004), le disposizioni concernenti l'ubicazione sul territorio comunale delle attività in contestazione, vale a dire la destinazione di zone del territorio comunale al relativo insediamento, per la quale si hanno la competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e la necessaria applicazione della pertinente normativa urbanistica (cfr. Corte Cost. n. 220/2014). Tuttavia, tali disposizioni vanno tenute distinte da quelle specificamente volte a vietare l'installazione o l'esercizio delle attività di gioco lecito ad una certa distanza dai c.d. "luoghi sensibili", che perseguono finalità di carattere sociosanitario, rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente "tutela della salute" (cfr. Corte Cost., 22 marzo - 11 maggio 2017, n. 108 e giurisprudenza ivi richiamata nonché Corte Cost. n. 27 del 27 febbraio 2019). Ne consegue, pertanto, anche l'infondatezza del profilo con cui parte ricorrente lamenta che non sia stata consentita la partecipazione agli interessati.

Altresì infondato è il terzo motivo del ricorso principale, con cui parte ricorrente lamenta violazione dell'art. 11 preleggi al codice civile. Violazione dei principi

discendenti dal D.L. n. 158/2012, conv. L. n. 189/2012. Violazione dell'art. 6 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2013. Violazione dell'art. 48 L.R. Emilia-Romagna n. 18/2016. Eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti. Come già ampiamente argomentato dalla giurisprudenza amministrativa (v. T.A.R. Emilia-Romagna –BO- sez. I, sentenze n. 55 e n. 703 del 2020) l'impugnata delibera di G.C. n.831/2017 non viola il divieto di retroattività poiché la normativa interviene non su un precedente provvedimento che abbia cessato i propri effetti ma su una situazione non esaurita, come in via condivisibile replicano le difese comunale e regionale, ovvero sul rapporto in essere tra amministrazioni comunali ed esercenti attività di gioco, ponendo nuovi requisiti per l'esercizio di quest'ultima in futuro. La portata temporale dei provvedimenti non incide sugli atti autorizzativi e concessori che hanno consentito all'esercizio l'apertura originaria ma si limita a regolare per il futuro lo svolgimento dell'attività autorizzata, senza inibirla tout court né in via di diritto né in via di fatto poiché, si ripete, lo stesso ricorrente ammette che porzioni non irrilevanti del territorio comunale sono idonee. L'attività non è quindi vietata ma assoggettata a presupposti costanti per il suo esercizio, prevedendo una dislocazione dei locali da gioco a fini di prevenzione delle ludopatie. In assenza di applicazione generalizzata, la finalità di tutela della salute verrebbe compromessa permanendo comunque, in aree sensibili, quelle "occasioni di gioco" che la normativa tende ad evitare. Inoltre, la limitata applicazione soggettiva dei divieti con differente trattamento tra sale giochi e scommesse già esistenti rispetto a quelle di nuova istituzione comporterebbe effetti distorsivi della concorrenza fra gli operatori economici, favorendo una categoria in luogo di un'altra senza, peraltro, consentire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla normativa di riferimento che ha introdotto il criterio delle distanze (cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 6 dicembre 2021, n. 1840). Per la stessa ragione, non si pone un

problema di violazione del legittimo affidamento perché non esiste alcuna aspettativa giuridicamente rilevante a che il pubblico potere mantenga per sempre vigente una determinata disciplina relativa ad una certa attività. Va poi sottolineato che l'“autorizzazione” ad esercitare una attività non fonda un diritto assoluto e incondizionato al suo espletamento laddove essa, come avviene nel caso di specie, sia soggetta a livelli regolatori ulteriori rispetto a quello meramente autorizzativo (cfr. TAR Bologna, II Sez., 933/2022).

Infondato è anche il quarto motivo del ricorso principale con cui parte ricorrente lamenta che l'impugnata deliberazione giuntale, riferendosi indistintamente sia alle ipotesi di nuova apertura che alle sale da gioco ed alle sale scommesse attualmente operanti contrasterebbe con i superiori principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa, discendenti dagli artt. 3, 41 e 97 Cost., nonché con quelli emergenti dal D.L. n. 158/2012, conv. L. n. 189/2012 (c.d. “Decreto Balduzzi”).

Ed invero, premesso che all'esito della verifica disposta dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 981/2022, nell'ambito del giudizio R.G. n.197/2018 proposto da CM s.r.l in analogo ricorso è risultata smentita la tesi di parte ricorrente secondo cui i provvedimenti comunali avrebbero precluso alla ricorrente la possibilità di delocalizzazione nel territorio del Comune di Reggio-Emilia- non si ravvisa nel caso in esame la lamentata espropriazione de facto (peraltro, senza indennizzo) del diritto di iniziativa economica. Al riguardo, anche la già rammentata sentenza del Consiglio di Stato, n.11426/2022 del 28.12.2022, è chiarissima nell'evidenziare - con articolata motivazione che appare superfluo richiamare integralmente- che quando, come nel caso di specie, venga acclarato – v.nel caso in esame la suindicata verifica, in atti, con riferimento alla quale meglio si dirà appresso, con riferimento al Comune di Reggio-Emilia- che non sussiste in concreto alcun

effetto espulsivo, gli atti deliberativi adottati non soltanto rispettano il principio di ragionevolezza ma, altresì, quello di proporzionalità e che, non essendo rimasto precluso lo svolgimento dell'attività della ricorrente ma solo imposta una delocalizzazione della medesima, in concreto non impossibile, si appalesano prive di pregio le censure concernenti un asserito effetto espropriativo generatore di un diritto di indennizzo (cfr. Cons. Stato, parere n. 1840/21), anche in relazione a quanto previsto dall'art. 1, Protocollo 1, CEDU (cfr. Cons. Stato, parere n. 550/22), nonché le censure concernenti la lesione del legittimo affidamento: la gradualità con la quale, nel caso della Regione Emilia-Romagna, l'amministrazione ha agito, onde pervenire alla c.d. delocalizzazione, costituisce già una misura di salvaguardia degli interessi privati (cfr. sul tema, Cons. Stato, parere n. 550/22).

Infondati sono, infine, anche il quinto motivo del ricorso principale e il quarto motivo dell'atto di motivi aggiunti con cui parte ricorrente lamenta, in estrema sintesi, che la misura della distanza minima legale degli apparecchi da gioco di cui trattasi dai luoghi sensibili integrerebbe una regola tecnica afferente ai servizi della società dell'informazione o la libera commerciabilità dei prodotti e, come tale, avrebbe dovuto essere preventivamente comunicata alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE, e degli articoli 49 e 56 del TFUE. Ciò, alla luce della ricostruzione effettuata dal Consiglio di Stato, (Sez. VI, n. 1618 del 2019 cit.) nella cui motivazione si afferma che «... gli articoli 36, 49, 52 e 56 TFUE ammettono le misure derogatorie in materia di libera circolazione delle merci e di prestazione dei servizi «che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica». Per giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia UE, le restrizioni alle attività di gioco d'azzardo possono essere 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, sicché, in assenza di un'armonizzazione eurounitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica, ed ai giudici nazionali assicurarsi, in modo coerente e sistematico, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni da gioco e di limitare le attività in tale settore (v. Corte di giustizia UE 22 ottobre 2014, nelle cause C-344/13 e C-367/13; id., 24 gennaio 2013, nella causa C-33/2013; id., 16 febbraio 2012, nelle cause C-70/10 e C-77/10; nonché Corte giustizia UE, 30 giugno 2011, nella causa C-212/08, secondo cui «gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell'ambito dei giochi e delle scommesse si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e dei consumatori, nonché alla tutela dell'ordine sociale; siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi; anche le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare, secondo la propria scala di valori, le prescrizioni a tutela del consumatore e dell'ordine sociale»). La Corte di giustizia ha, del pari, escluso la necessità di una previa comunicazione alla Commissione europea, ai sensi della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 (che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione), sulla base del rilievo 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, rientrando, in particolare, la disciplina dei giochi d'azzardo nei settori in cui sussistono fra 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, come, ad es., la dissuasione dei cittadini da una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (v. sentenza 24 gennaio 2013, cit.)». Tale censura, del resto, era già stata ritenuta infondata da questo stesso Tribunale, con sentenza n.856/2020, recentemente confermata dal Consiglio di Stato con la già citata sentenza n.11426/2022 del 28.12.2022.

Altresì infondato è altresì il primo motivo dell'atto dei motivi aggiunti: al riguardo, consolidata giurisprudenza (v.ex multis sentenza n. 398 del 4 maggio 2022) ha ormai più volte ribadito come gli atti regionali di cui trattasi non costituiscano che puntuale attuazione della normativa sovraordinata della legge regionale sicchè non sussiste violazione di quanto previsto dal sopra citato art. 2 L.R. n. 8/2018 né si rileva alcuna questione contrasto del disposto di cui agli artt. 2 L.R. n. 8/2018 e 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013 con gli artt. 23, 41 e 97 Cost., non avendo affatto il legislatore demandato tout court alla Giunta regionale potestà onnicomprensive e, comunque, tali da abilitare l'organo di governo ad introdurre qualsivoglia modalità attuativa alla citata L.R..

Infondato, sotto tutti i profili, è anche il terzo motivo dell'atto dei motivi aggiunti. In particolare, la giurisprudenza ha già acclarato come non possano essere accolte tutte le censure inerenti alla materia espropriativa, con la prospettazione di un possibile indennizzo da parte dell'amministrazione in quanto elemento estrinseco rispetto alla formazione dell'iter decisionale in quanto i provvedimenti non inferiscono con la materia espropriativa, né le attività economiche diverrebbero

proprietà di terzi o dello Stato. Con riferimento, poi, a tale pretesa violazione, il Collegio rileva che, relativamente alla violazione dell'art. 41 della Costituzione, ha affermato che "nella considerazione del fatto che la realizzazione del diritto alla salute richiede il divieto di esercizio della raccolta del gioco e delle scommesse nelle zone prossime ai luoghi sensibili, il diritto di iniziativa economica privata viene ad essere solo limitato ma non anche negato, atteso che l'attività può comunque essere svolta in altre zone del territorio comunale attraverso un procedimento di delocalizzazione per il quale sono comunque previsti termini congrui. Non vi è, dunque, violazione dell'articolo 41 della Costituzione. consente al legislatore di stabilire limiti all'iniziativa economica imprenditoriale a tutela dell'utilità sociale - intesa come locuzione comprensiva di tutti i diritti che ricevono pari tutela a livello costituzionale, tra i quali, in primo luogo, il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. - poiché nei casi, come quello in esame, di possibile interferenza dell'attività imprenditoriale con la salute dei cittadini, è consentito al legislatore di porre limiti all'esercizio della prima nel rispetto di un opportuno e necessario bilanciamento degli interessi." (Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 686/2021).

Analogamente infondato è il profilo della censura con cui si invoca la lesione del principio dell'affidamento, perché non esiste alcuna aspettativa giuridicamente rilevante a che il pubblico potere mantenga per sempre vigente una determinata disciplina relativa ad una certa attività. Va poi sottolineato che l'"autorizzazione" ad esercitare una attività non fonda un diritto assoluto e incondizionato al suo espletamento laddove essa, come avviene nel caso di specie, sia soggetta a livelli regolatori ulteriori rispetto a quello meramente autorizzativo (in tal senso, ex multis: T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, Sent., 22/11/2022, n. 934).

Del pari infondato, secondo quanto argomentato dal Consiglio di Stato con sentenza n.11426/2022, con motivi da cui il Collegio non ha ragione di discostarsi,

è anche il profilo con cui si lamenta violazione dell'Intesa che, come del resto la stessa parte ricorrente riconosce, “non riveste valore cogente”. Nella medesima sentenza, inoltre, il Consiglio di Stato dettagliatamente argomenta sulle ragioni per cui non può trovare accoglimento la tesi di parte ricorrente secondo cui per effetto della disposizione contenuta nella deliberazione n. 831/2017 non sarebbe stato possibile, se non in maniera del tutto aleatoria, procedere alla dislocazione dei locali di esercizio presso altro ambito del territorio regionale atteso che l'attività di gioco lecito, anche una volta trasferita in conformità al regime distanziale, avrebbe dovuto nuovamente cessare in conseguenza della sopravvenienza di uno qualsiasi dei “luoghi sensibili” contemplati dall'art. 6, comma 2-bis L.R. n. 5/2013 e che quindi nessun imprenditore avveduto avrebbe mai potuto assumere su di sé una consimile alea, trattandosi di previsione sproporzionata e debordante nella pura irrazionalità, né ovviamente attendersi un futuro ed eventuale mutamento normativo che avrebbe potuto salvaguardare gli investimenti effettuati.

Infine, è infondato anche il profilo del c.d. “effetto espulsivo” dell'attività della ricorrente dal territorio dei vari comuni e, quindi, anche dal territorio regionale, che deriverebbe automaticamente dalle delibere regionali impugnate.

Ed infatti, come argomentato di recente dalla sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, 04/04/2023, n. 202 anche nel caso in esame tale censura si rivela del tutto indimostrata, posto che essa non trova riscontro in altri elementi probatori che non siano le mere asserzioni della ricorrente.

In ogni caso, mentre la questione non si pone in alcun modo avuto riguardo all'ampio ambito regionale, pur non ignorando il Collegio il recente orientamento del Consiglio di Stato, Sez. V, Sent16/12/2022, n. 11036 che ritiene che, per quanto riguarda le attività preesistenti, al fine di scongiurare il verificarsi del c.d. "effetto espulsivo" non sarebbe sufficiente accertare l'esistenza di una pur minima

parte di territorio comunale che sia oggettivamente ed effettivamente fruibile per legittimare la delocalizzazione delle sale giochi/scommesse che non rispettano il suddetto limite distanziometrico (v. in termini: T.A.R. Bologna sez. I n. 703 del 2/11/2020), tuttavia non può non rilevarsi che parte ricorrente non ha fornito al Collegio alcun principio di prova al fine di ritenere che tale effetto possa essersi verificato, in concreto, nelle sedi dei comuni di Coriano, Granarolo dell'Emilia, Mirandola, Finale Emilia, Castelnovo ne' Monti, sicché l'espletamento di una verifica si porrebbe nel caso specifico in contrasto con i principi in materia di onere probatorio che regolano il processo amministrativo, non potendo la verifica supplire alle carenze probatorie delle parti (Const.St., IV, n.2672/2019) mentre, quanto al Comune di Reggio-Emilia, l'effetto espulsivo è stato in concreto escluso dalla recente verifica svolta dal Politecnico di Milano su incarico del Consiglio di Stato in analogo giudizio con ordinanza n. 981/2022, versata in atti.

Tutto ciò senza considerare che il più recente orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, in un'ottica che sempre più sottolinea l'importanza e la necessaria prevalenza della tutela alla salute e della lotta alla ludopatia, specie ove riferita a categorie di giocatori psicologicamente più vulnerabili, ma pur sempre nel rispetto e tenendo nella dovuta considerazione i contrapposti interessi imprenditoriali e lavorativi delle imprese del settore, intende ora ampliare l'ambito territoriale nel quale alle imprese del settore è consentito delocalizzare la propria attività dal territorio comunale con estensione ai Comuni limitrofi, all' ambito provinciale e, nel caso, financo a quello regionale (Cons. Stato Sez. 1 parere n. n. 686 del 2021; sez. VI, 19/3/2019 n. 1806; sez. V, 4/12/2019 n. 8289)".

Analogamente infondato, per tutti le argomentazioni evidenziate nel ricorso

principale, è il quinto motivo dell'atto dei motivi aggiunti, con cui si deduce l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato dalla delibera di Giunta n.831/2017, della cui legittimità già si è detto.

Ne consegue l'infondatezza del ricorso principale e dei motivi aggiunti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna parte ricorrente alle spese di lire, che liquida complessivamente in euro 3.000,00 (duemila/00) oltre IVA e CPA come per legge nei confronti di ciascuna parte costituita.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ines Simona Immacolata Pisano

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto