

**Publicato il 13/04/2023**

**N. 00050/2023 REG.PROV.COLL.**

**N. 00176/2022 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 Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento**

**(Sezione Unica)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 176 del 2022, proposto da Michele Daprà e Caffè De Oliva di Daprà Michele & C. S.a.s., rappresentati e difesi dall'avvocato Michele Busetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

- Comune di Malè, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, *ex art.* 41 del d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49 come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 2004, n. 116, domiciliata in Trento, largo Porta Nuova, n. 9;
- Provincia Autonoma di Trento, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giacomo Bernardi, Sabrina Azzolini e Maria Elena Merlino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sabrina Azzolini in Trento, piazza Dante, n. 15;
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non costituitasi in giudizio;

***nei confronti***

Istituto Comprensivo Bassa Val di Sole, non costituitosi in giudizio;

***per l'annullamento***

del verbale di deliberazione n. 126 di data 13.9.2022 della Giunta comunale del Comune di Malè avente ad oggetto: *“Individuazione luoghi sensibili presenti sul territorio comunale per l’applicazione delle limitazioni alla collocazione di apparecchi da gioco”* ed atti antecedenti, presupposti, preordinati e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Trento e del Comune di Malè;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il decreto n. 9 del 2 maggio 2022 del Presidente del T.R.G.A. di Trento;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 23 marzo 2023, il Consigliere Cecilia Ambrosi e uditi, per la parte ricorrente, l’avvocato Michele Buseti, per la Provincia Autonoma di Trento l’avvocato Sabrina Azzolini e per il Comune di Malè il procuratore dello Stato Anna Zanella, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. L’articolo 5, comma 1, della legge provinciale di Trento 22 luglio 2015, n. 13, recante *“Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco”*, prevede quanto segue: *“1. Per tutelare determinate categorie di persone più vulnerabili e per prevenire la dipendenza da gioco, è vietata la collocazione degli apparecchi da gioco individuati dall’articolo 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), a una distanza inferiore a trecento metri dai seguenti luoghi: a) istituti scolastici o formativi di qualsiasi ordine e grado; b) strutture sanitarie e ospedaliere, incluse quelle dedicate all’accoglienza, assistenza e recupero di soggetti affetti da qualsiasi forma di dipendenza o in particolari condizioni di disagio sociale o che comunque fanno parte di categorie protette; c) strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario,*

scolastico o socio-assistenziale; d) strutture e aree ricreative e sportive frequentate principalmente da giovani, nonché centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani previsti o finanziati ai sensi della legge provinciale 14 febbraio 2007, n. 5 (legge provinciale sui giovani 2007); e) circoli pensionati e anziani previsti o finanziati ai sensi della legge provinciale 25 luglio 2008, n. 11 (Istituzione del servizio di volontariato civile delle persone anziane, istituzione della consulta provinciale della terza età e altre iniziative a favore degli anziani); f) luoghi di culto.” A sua volta l’art. 14 della medesima legge provinciale dispone: “1. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 5, comma 4, gli apparecchi da gioco individuati dall’articolo 110, comma 6, del regio decreto n. 773 del 1931 posti a una distanza inferiore a quella prevista dall’articolo 5, comma 1, sono rimossi entro sette anni dalla data di entrata in vigore di questa legge se collocati nelle sale da gioco ed entro cinque anni dalla medesima data negli altri casi. In caso di mancata rimozione si applica l’articolo 10, comma 1”.

2. Con delibera della Giunta comunale 13 settembre 2022, n. 126, avente ad oggetto “*Individuazione luoghi sensibili presenti sul territorio comunale per l’applicazione delle limitazioni alla collocazione di apparecchi da gioco*”, il Comune di Malè ha individuato i luoghi sensibili di cui al citato art. 5 della legge provinciale, tanto al fine dell’applicazione delle limitazioni alla collocazione degli apparecchi da gioco di cui all’art. 110, comma 6 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773, approvando l’elenco dei ridetti luoghi sensibili e le planimetrie idonee ad individuarli, titolate: “1 *Planimetria Malè*”; “2 *Planimetria Bolentina*”; “3 *Planimetria Montes*”; “4 *Planimetria Magras*” e “5 *Planimetria Arnago*”.

3. La società Caffè De Oliva di Daprà Michele & C. S.a.s., gestisce il locale collocato nel Comune di Malè, Piazza Regina Elena n. 2, sotto l’insegna “*Caffè De Oliva*”, nel quale sono installati 9 apparecchi per la raccolta del gioco lecito di cui all’art. 110, comma 6 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773, connessi alla rete telematica gestita dal concessionario di rete Lottomatica Videolot Rete S.p.a.. L’esercizio si

trova a distanza inferiore a 300 mt. da almeno uno dei luoghi sensibili individuati nella richiamata deliberazione della Giunta comunale, nel ricorso identificato nella sede “*Sat giovanile*” sita in Malè, via Trento n. 40, situantesi a circa 217 metri.

Pertanto, Michele Daprà anche in qualità di legale rappresentante e socio accomandatario della società Caffè De Oliva di Daprà Michele & C. S.a.s., ha impugnato la deliberazione in argomento, della quale ha richiesto l’annullamento, per gli effetti lesivi da essa derivanti, ossia l’obbligo di rimozione degli apparecchi da gioco installati nel locale gestito.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

*“1. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e/o di motivazione e/o per motivazione illogica in relazione all’individuazione sia delle <determinate categorie di persone>, che delle esigenze di prevenzione della <dipendenza dal gioco>”. In tesi della parte ricorrente manca da parte del Comune l’individuazione delle categorie tutelande invece imposta dall’articolo 5, comma 1, della legge provinciale n. 13 del 2015 “non avendo provveduto a svolgere alcuna istruttoria diretta ad acquisire gli elementi necessari per compiutamente argomentare la ricomprensione di determinate classi tra quelle <più vulnerabili>”, poiché la disciplina provinciale sul punto non può ritenersi in sé autosufficiente. Mancherebbe parimenti un’adeguata istruttoria e motivazione al fine di dare conto dei motivi che dovrebbero giustificare la convinzione che determinate categorie di persone siano più o meno soggette al rischio di ludopatia, come invece sarebbe imposto dalla giurisprudenza non essendo “offerto alcun dato, descrittivo e/o statistico” al riguardo delle categorie interessate e dell’entità del problema nel Comune di Malè, poiché “in tanto può dirsi correttamente applicata la norma di copertura [l’articolo 5 della <LP>], in quanto l’ente pubblico dia conto dell’esistenza di tale vizio o, quanto meno, del rischio che tale <vizio> esista sul territorio comunale”.*

“2. *Violazione di legge, eccesso di potere per carenza di istruttoria e/o di motivazione e/o per motivazione illogica in relazione all'individuazione dei luoghi sensibili*”. L'elencazione dei siti sensibili recata nella delibera impugnata sarebbe costituita “*da numerosissimi siti privi di qualsiasi specificazione, di dubbia sussumibilità nelle categorie di riferimento e la cui inclusione nelle stesse è priva sia di istruttoria che di motivazione*”.

“3. *Violazione di legge in relazione all'articolo 6 della legge 11 novembre 2011 n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese)*”. La delibera impugnata contrasterebbe con le previsioni dell'art. 6 della l. 11 novembre 2011, n. 180, poiché “*nel momento di formazione della delibera giuntale di Malè, la quale, pur andando fortissimamente ad incidere in maniera assolutamente pregiudizievole, su una molteplice serie di attività imprenditoriali (non solo quella dell'odierna ricorrente, ma, anche, quella dei concessionari di rete, nonché di tutti gli imprenditori che svolgono attività nel settore degli esercizi pubblici, atteso che gli apparecchi de quibus possono essere installati in bar, ristoranti, alberghi, rivendite di generi di monopolio, sale giochi, sale dedicate, sale bingo, sale lotterie) non è stata anticipata né da alcuna <previa ponderazione> delle ricadute delle sue previsioni sui menzionati settori economici, né, tanto meno ha applicato i criteri di proporzionalità e gradualità di cui, specificatamene, all'articolo 6, comma 1 lettera c)*”.

“4. *Eccesso di potere per carenza di istruttoria e/o di motivazione e/o per motivazione illogica*”. Per le stesse ragioni esposte nel precedente motivo “*la delibera della Giunta n. 126/2022, non è stata preceduta da adeguata (più correttamente, da alcuna) istruttoria, non avendo, in tal modo dato conto né delle ragioni della necessità del ricorso a tale provvedimento né della avvenuta ponderazione, da parte dell'organo deliberante, dell'incidenza degli stessi sul tessuto imprenditoriale*”, conseguendone anche un'assenza di motivazione sul punto.

“5. *Eccesso di potere per sviamento e/o violazione di legge: nello specifico della legge provinciale Trento 04 agosto 2015 n. 15 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)*”. In difetto di espressa previsione della l.p. 13 del 2015 circa lo strumento utilizzabile per la

definizione dei luoghi sensibili, si tratterebbe di una disposizione operante nella materia del governo del territorio, secondo la sua definizione giurisprudenziale e dottrinale, ma il Comune di Malè non ha assunto alcuno degli strumenti di pianificazione territoriale previsti dalla relativa disciplina, ossia dalla l.p. n. 15 del 2015, bensì una mera delibera, con conseguente violazione anche delle prerogative di partecipazione.

Al sesto motivo la parte ricorrente deduce la frizione della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13, ed in particolare dei suoi articoli 5 e 14, a varie norme fondamentali della Costituzione, chiedendo che questo Giudice sollevi la questione di legittimità costituzionale indispensabile e necessaria per la definizione della controversia in esame. In particolare, è rilevato il contrasto con i seguenti articoli della Carta:

“A) ART. 41 COSTITUZIONE”: la parte ricorrente lamenta l’effetto espulsivo *“cioè escludente, non solo dal territorio amministrato dal Comune di Malè e, ancor più, dall’intero territorio provinciale, di un intero comparto imprenditoriale, quello, cioè, della raccolta del gioco lecito, della cui filiera gli attuali ricorrenti fanno parte, nel suo già ricordato ruolo di esercente”* derivante dall’applicazione della legge provinciale in argomento, come si evincerebbe dall’elaborato peritale del consulente di parte, geom. Umberto Sandri, che computa nel 98,20% del territorio comunale l’area in tal modo preclusa per l’attività di impresa, a cui si aggiungerebbe il fatto che la limitatissima parte del territorio esterna alla fascia di interdizione non sarebbe idonea a trasferivi l’attività né per aprirne di nuove, sia per la destinazione urbanistica che per la relativa conformazione (doc. 5a ricorrente). Al riguardo, la parte ricorrente rileva *“di particolare interesse l’elaborato peritale laddove esso si sofferma su ognuna delle 5 circoscrizioni delle quali è composto il Comune deliberante, al fine di motivare, con dovizia di argomenti, le ragioni per le quali nelle aree astrattamente disponibili non si rinvencono zone adatte per gli*

*insediamenti imprenditoriali in argomento, o perché tra loro disperse o perché circondate da verde o da zone destinate a coltivazione” oltre alla “insostenibilità del costo connesso all’ipotetico trasferimento in altra zona quantificabile in migliaia di euro al metro quadro, attesa la necessità – rinvenuto il locale – di porre mano agli interventi tecnici necessari per il collegamento ed il funzionamento degli apparecchi”. Anche nel resto del territorio provinciale sussisterebbe tale effetto espulsivo, come dimostrerebbero analoghi elaborati relativi ai Comuni di Borgo Valsugana, Condino, Mezzocorona e Mezzolombardo, redatti sulla scorta della previgente disciplina costituita dall’art. 13 bis della l.p. Trento 14 luglio 2000 n. 9 (doc. 6 dalla lett. a) alla lett. d) di parte ricorrente), oltre a quello relativo al Comune di Trento (doc. 6 lett. e) redatto sulla scorta della nuova disciplina recata dalla l.p. n. 13 del 2015. Dunque, si tratterebbe di un problema generalizzato nel territorio della provincia di Trento, che esprime percentuali di interdizione variabili dal 96,2 al 100% nei Comuni considerati, e comporterebbe “una totale impossibilità di esercizio dell’attività di impresa..... evidenziando che anche per gli altri comuni si impone un ragionamento analogo a quello appena sviluppato per Malè, in ordine al fatto che le aree teoricamente insediabili non sono, nel concreto, idonee”. La situazione sarebbe aggravata dal fatto che la disciplina provinciale in argomento, segnatamente l’art. 5, comma 2, della l.p. n. 13 del 2015, consente ai Comuni, senza particolari giustificazioni, di ampliare la distanza dai 300 mt. ai 500 mt. Sotto altro profilo, secondo la parte ricorrente, sarebbe evidente la non ricorrenza dell’esigenza di tutela della salute, esigenza che non è mai stata adeguatamente esplorata e che “in realtà, ove compiutamente esaminata con la necessaria attenzione porta a fortemente dubitare che la scelta normativa (traducentesi nell’annichilimento dell’intero settore economico) sia giustificata e proporzionata, considerando che l’approccio proibizionista porta – in realtà – ad un mero spostamento del giocatore verso altre forme di gioco”, citando al riguardo la relazione della “Commissione Parlamentare d’inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni*

*del gioco pubblico” e gli interventi resi in tal contesto dal dott. Baldazzi e Martinotti nonché l’analisi della professoressa Valentina Molin, collaboratrice di ricerca in forza al Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’Università di Trento, la quale avrebbe rilevato l’inefficacia del “distanziometro”, che si tradurrebbe solo in una traslazione del giocatore verso altre forme di gioco, non solo legale. Sul piano giuridico, inoltre, la parte ricorrente produce il consonante parere del prof. Annibale Marini Presidente emerito della Corte costituzionale richiamandone riassuntivamente i seguenti capisaldi motivazionali: “(i) Gli interventi della Corte Costituzionale, sino ad oggi, si sono limitati <al versante del riparto di competenza normativa tra Stato e Regioni e non si estendono al contenuto della regolamentazione concretamente adottata, sul quale la Corte non si è ancora pronunciata> [parere citato, punto II, 4, pag. 6]; (ii) è certamente ammissibile una limitazione della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell’art. 41 della Costituzione <solo allorquando risultino giustificate dall’esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale e purché le relative misure risultino congrue e proporzionali rispetto alla stessa limitazione. In tal senso, una disposizione di legge che introduca la previsione di un limite minimo di distanza fra i locali che ospitano apparecchi da gioco e luoghi sensibili – pur astrattamente legittima, in quanto rispondente a indubbie esigenze di utilità sociale – rischia di porsi in contrasto con la libertà di iniziativa economica dei privati, vincolandola in modo incongruo e sproporzionato, laddove individui un numero così eccessivo di punti sensibili o distanze minime così elevate da vietare integralmente o quasi l’esercizio sul territorio di un’attività economica lecita utilizzata dallo Stato...in altri termini, l’effetto espulsivo si verifica non solo nelle ipotesi in cui si raggiunge una percentuale identica o prossima alla totalità, e dunque al cento per cento, del territorio della Regione, ma anche laddove si superino soglie più basse ma tali da rendere non attrattiva l’attività economica da risultare non proporzionate. In mancanza della fissazione di una soglia minima da parte di una legge cornice statale...non potrà che essere la Corte Costituzionale a valutare se la percentuale di esclusione debba considerarsi*

*ragionevole...è evidente, infatti, che anche una percentuale, ad esempio, del 75 per cento in alcune Regioni prevalentemente montuose possa risultare del tutto inadeguata e dunque di dubbia legittimità costituzionale, essendo una larga parte del territorio non utilizzabile per qualsiasi attività economica> [parere citato, punto IV, 2, pagg. 9 e 10]; (iii) quanto al bilanciamento di interessi, tenuto in considerazione dall'art. 41 della Costituzione, ha da tenersi presente che <un simile risultato [ndr: vale a dire quello della totale o pressoché totale espulsione del comparto imprenditoriale dal territorio] non potrebbe dirsi giustificato neppure dalla presenza di un altro interesse costituzionalmente tutelato, quale la tutela della salute, poiché la norma costituzionale parla esplicitamente di limiti e implicitamente di bilanciamento di interessi, non già di completa (o quasi) interdizione della libertà di iniziativa economica> [parere citato, punto IV, 2, pag. 11]”.*

“B) ART. 3 Cost.”. La disciplina richiamata contrasterebbe con il principio di uguaglianza e ragionevolezza, poiché il legislatore provinciale ha omesso, ingiustificatamente, una paritaria o omologa previsione vincolistica per tutti gli altri “giochi” gestiti dal Ministero dell’Economia e delle Finanze – Agenzia delle Dogane, quali “Lotto”, “10 e Lotto”, “Superenalotto”, “Superstar”, “SiVinceTutto”, “Lotterie istantanee”, “Bingo”, “Totocalcio”, “Totogol” .

“C) ART. 97 Cost.”. Vi sarebbe “la violazione del principio di imparzialità che deve caratterizzare l’operato della Pubblica Amministrazione, la quale è andata a normare solo una limitata parte dell’offerta di gioco pubblica (quella, per l’appunto, a mezzo degli apparecchi da intrattenimento), ignorando inspiegabilmente tutto il resto del palinsesto dei giochi pubblici, sicuramente più onerosi e più sopra ricordati”.

“C) (RECTE D) ART. 117, II comma lettera m) e art. 32 Cost.”. Il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla sfera di attribuzioni riconosciuta al legislatore regionale ed invaso la competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, sancita dall’

art. 117, comma 2, lett. m), Cost. In tesi dei ricorrenti i livelli essenziali sarebbero già stati stabiliti dalla disciplina statale costituita dal d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189, che prevede una serie di misure dirette alla prevenzione ed al contrasto della ludopatia (segnatamente nell'art. 7) demandando all'Agenzia delle Dogane una pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi in questione: e ciò sulla base di criteri anche relativi alla prossimità da luoghi sensibili, da definirsi con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministero della Salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Altresì, la ridetta pianificazione sarà orientata anche sulla base dei risultati conseguiti all'esito dei controlli effettuati dalle Amministrazioni competenti e dalle forze dell'ordine presso gli esercizi pubblici; è previsto un apposito Osservatorio con il compito di valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Inoltre, le disposizioni di cui all'art. 7 del d.l. n. 158 del 2012 debbono essere inserite nella cornice di un più generale e complesso disegno regolatorio, trovante la propria fonte nella legislazione nazionale, diretto all'individuazione e al contrasto della "ludopatia". Tutto ciò dimostrerebbe come la legge provinciale in questione non sia rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale *"essendo, al contrario, evidente come la norma provinciale de qua così come la delibera di Giunta, limitanti la collocazione degli apparecchi da gioco, contrastano apertamente con la menzionata norma statale, che invece disciplina in maniera compiuta ed esaustiva, a livello nazionale, il procedimento di pianificazione delle forme di progressiva ricollocazione dei medesimi apparecchi da gioco, senza considerare, come già abbiamo più sopra posto in evidenza, che l'intervento degli enti locali (Comuni e Province), nel contesto della recente normativa nazionale, è limitato alla sola presentazione di proposte motivate"*.

“D) (RECTE E) ART. 117, COMMA 1, COST., IN RELAZIONE ALL’ARTICOLO 1, DEL 1° PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CEDU (PROTEZIONE DELLA PROPRIETÀ) E AGLI ARTT. 16 (LIBERTÀ DI IMPRESA) E 17 (DIRITTO DI PROPRIETÀ) DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL’UNIONE EUROPEA”, poiché “*la contrazione del (rectius espulsione dal) mercato è tale da incidere micidialmente su attività già autorizzate e in corso di svolgimento, con un effetto sostanzialmente espropriativo*”.

Infine, la parte ricorrente, sempre con riguardo alla richiamata disciplina della l. p. 13 del 2015, deduce nel settimo motivo “*Le <tensioni> con le direttive comunitarie (Direttiva 98/34/CE così come modificata dalla Direttiva 98/48/CE) e con gli articoli 49 e 56 del TFUE (già articoli 43 e 49 del TCE)*”. La legge provinciale dovrebbe sussumersi tra le “*regole tecniche*” di cui alla direttiva 98/34/CE, modificata dalla direttiva 98/48/CE, ovvero nella nozione di “*altro requisito*” oppure di “*regola relativa ai servizi*”, con conseguente violazione dell’obbligo di preventiva comunicazione alla Commissione Europea, determinandosi di conseguenza l’impossibilità della relativa applicazione. In particolare, gli artt. 5 e 14 della medesima legge provinciale integrerebbero “*regole tecniche destinate ad incidere sulla libera circolazione dei beni e servizi mediante l’introduzione di restrizioni (nella forma del divieto di collocazione degli apparecchi rispetto a luoghi definiti sensibili)*”. Da un lato, i servizi resi nel settore dell’offerta di gioco pubblica, rientrerebbero indubitabilmente nell’ambito applicativo della direttiva, ossia nella definizione di servizi (definizione che comprende “*qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi*”) in quanto si tratta di “*attrezzature elettroniche, con le quali un concessionario di rete mette a disposizione del singolo giocatore, che ne fa espressa richiesta versando l’importo previsto per ciascuna partita, una rete telematica, controllata a distanza*”. Sotto altro profilo si tratterebbe comunque di “*regole*

*tecniche afferenti alla libera commerciabilità dei beni/prodotti”, per cui difetterebbe la* previa notifica, invece effettuata nel precedente caso del Decreto dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato del 22.02.2010 (quanto alla previsione del suo articolo 9, che definisce le caratteristiche degli “*ambienti dedicati*” nei quali le VLT, ossia le videolotterie, possono essere installate e del successivo articolo 11, che prevede le forme di tutela del giocatore). Infine, le disposizioni in questione sarebbero da annoverare nella definizione di “*altro requisito*”, incidendo sulla commercializzazione degli apparecchi. Nè sussisterebbero nella specie le ipotesi di esclusione previste dalla medesima direttiva (art. 9, comma 7), quanto in particolare ai “*motivi urgenti giustificati da una situazione grave e imprevedibile inerente alla tutela della salute*”, stante l’ampio differimento del termine di rimozione accordato *ex lege* nel caso di apparecchi già installati (5 o 7 anni) ed in considerazione del fatto che, anche ove ricorrente tale motivo di esclusione, la notificazione dovrebbe essere comunque fatta successivamente. In definitiva le conseguenze dell’inadempimento da parte di uno Stato membro dell’obbligo di notificare, allo stato di progetto, una regola riguardante i servizi della società dell’informazione, determina la conseguente inapplicabilità e inopponibilità della regola medesima. Inoltre, sotto il profilo della violazione degli articoli 49 e 56 del TFUE, si tratterebbe di una restrizione delle libertà di circolazione e di stabilimento, che si traduce “*in una totale eradicazione dal territorio dell’attività imprenditoriale*” mentre “*i principi di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento possono subire limitazioni unicamente per giustificati motivi di interesse generale di natura non economica, purché le restrizioni costituiscano misure proporzionate e non discriminatorie, fatte salve peraltro le procedure di informazione*”.

In subordine i ricorrenti chiedono che sia posta alla Corte di Giustizia CE la questione pregiudiziale in ordine all’interpretazione della citata direttiva ai sensi

dell'art. 267 TFUE con lo scopo di chiarire se l'articolo 5 della l.p 13 del 2015 è "regola tecnica" o "altro requisito" o una "regola relativa ai servizi" che avrebbe dovuto essere previamente notificata ai sensi della richiamata direttiva.

Sul piano istruttorio la parte ricorrente ha chiesto che sia disposta consulenza tecnica d'ufficio "diretta a verificare il lamentato effetto espulsivo della <LP> e/o altamente contrattivo del mercato di riferimento".

In conclusione nel ricorso si fa domanda di quanto segue:

*"In via pregiudiziale: - sospendere il processo amministrativo e rimettere gli atti alla Corte Costituzionale in relazione alle questioni di illegittimità costituzionale rilevate nel sopra steso ricorso; - sospendere il processo amministrativo e proporre alla Corte di Giustizia CE, ai sensi dell'art. art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea la questione pregiudiziale in ordine all'interpretazione della direttiva 98/34/CE (come modificata dalla direttiva 98/48/CE) in relazione alle questioni rilevate nel sopra steso ricorso. Nel merito: per tutti i motivi di cui al ricorso annullare e/o dichiarare nulla la delibera assunta dalla Giunta Comunale del Comune di Malè di cui <al verbale di deliberazione n. 126 della Giunta Comunale> avente ad oggetto <Individuazione dei luoghi sensibili presenti sul territorio comunale per l'applicazione delle limitazioni alla collocazione degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773>, di data 13 settembre 2022, pubblicata all'albo telematico del Comune di Malè dal giorno 16 settembre 2022 al giorno 26 settembre 2022 ed i relativi allegati composti dall'elenco dei luoghi sensibili e dalle planimetrie titolate <1 Planimetria Malè; 2 Planimetria Bolentina; 3 Planimetria Montes; 4 Planimetria Magras e 5 Planimetria Arnago>, nonché gli atti tutti antecedenti, presupposti, preordinati, consequenziali e, comunque, connessi al procedimento".*

5. Con decreto n. 43, pubblicato in data 28 novembre 2022, il Presidente di questo Tribunale ha respinto ai sensi dell'art. 56 c.p.a. la domanda di sospensione cautelare degli atti impugnati proposta dalla parte ricorrente in sede di giudizio monocratico,

ma ha contestualmente disposto un incombente istruttorio a carico del Comune di Malè, consistente nel deposito agli atti del giudizio, entro il termine del 7 dicembre 2022, ore 12.00, di *“una relazione nella quale si evidenzino le distanze dell’esercizio gestito dalla ricorrente rispetto ai luoghi sensibili ad esso più vicini così come individuati dall’anzidetta deliberazione giunta n. 126 del 2022, con la precisazione se la misurazione delle distanze medesime sia stata eseguita in linea d’aria ovvero avendo riguardo al percorso pedonale tra tali luoghi; qualora la misurazione sia stata eseguita in linea d’aria, si chiede comunque di fornire anche l’indicazione della lunghezza del percorso pedonale tra l’esercizio predetto e i luoghi sensibili più vicini e che renderebbero l’esercizio medesimo incompatibile nella sua attuale ubicazione a’ sensi della l.p. n. 15 del 2013”*. Inoltre con il medesimo provvedimento giudiziale è stato chiesto alla Provincia di Trento, di depositare agli atti di causa, entro il predetto termine del 7 dicembre 2022, ore 12.00, *“copia dell’ultima relazione prodotta in Consiglio Provinciale a’ sensi dell’art. 11 della predetta l.p. n. 13 del 2015, segnatamente comprendente le seguenti informazioni: a) la diffusione delle sale da gioco e dei luoghi dove sono installati gli apparecchi per il gioco nel territorio provinciale e i cambiamenti nella loro distribuzione rispetto alla situazione preesistente; b) le attività di informazione, sensibilizzazione e formazione realizzate e i soggetti coinvolti; c) le dimensioni, le caratteristiche e la distribuzione territoriale della domanda e dell’offerta di servizi di assistenza ai giocatori patologici e di sostegno alle loro famiglie; d) le attività, i progetti e i programmi in corso, le spese sostenute nonché le somme annualmente recuperate dalla Provincia dal prelievo erariale unico sugli apparecchi da gioco indicati nell’articolo 110, comma 6, del regio decreto n. 773 del 1931; e) i risultati dell’attività di vigilanza e le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate”* nonché di conoscere il dato - ove disponibile - del *“complessivo numero delle sale giochi e dei pubblici esercizi dotati di apparecchi automatici di gioco che attualmente si trovano in posizione non conforme alle distanze contemplate dalla l. p. n. 13 del 2015”*.

6. L'incombente istruttorio è stato assolto dal Comune di Malè in data 7 dicembre 2022, mediante il deposito di una relazione dalla quale risulta che l'esercizio in argomento si trova a 51 metri lineari dalla Chiesa parrocchiale, a 102 metri lineari dalla Biblioteca comunale e a 152 metri lineari dalla scuola di infanzia, calcolati con percorso pedonale a piedi.

7. La Provincia autonoma di Trento si è costituita in data 7 dicembre 2022 chiedendo il rigetto del ricorso in quanto inammissibile ed infondato. Nel contempo ha prodotto la relazione sull'attuazione della l.p. n. 13 del 2015 presentata dall'Assessore alla Salute, politiche sociali, disabilità e famiglia al Presidente della quarta Commissione consiliare del Consiglio provinciale di Trento dell'11 ottobre 2021, in adempimento all'art. 11 della l.p. n. 13 del 2015. Con successiva memoria del 12 dicembre 2022, premessa in rito l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse originario - derivando l'obbligo di rimozione in capo alle parti ricorrenti direttamente dalla localizzazione del locale a 51 mt. lineari dalla chiesa parrocchiale - deduce l'infondatezza nel merito del ricorso. In primo luogo, osserva la resistente che le tipologie di gioco legale diverse da quelle che operano mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS (come scommesse ippiche e non, gratta e vinci, lotterie varie, lotto, enalotto e *videogame*) non sono soggette all'applicazione del limite della distanza minima dai luoghi sensibili di cui all'art. 5 della legge provinciale n. 13/2015, il che depone per la ragionevolezza della legislazione provinciale. Inoltre, alla luce della disciplina statale costituita dal d.l. 158 del 2012 e dai successivi interventi legislativi in materia, sussiste un principio fondamentale "*in materia di tutela della salute – della opportunità dell'introduzione di una misura di prevenzione del rischio di ludopatia consistente nella collocazione delle sale-giochi ad una distanza minima dai luoghi sensibili*". Sotto altro punto di vista, pur evidenziando l'irrilevanza delle affermazioni svolte nel ricorso

in ordine all'inefficacia dei limiti distanziali dai luoghi sensibili quanto alla prevenzione del fenomeno della ludopatia, già positivamente apprezzata dal legislatore statale, ne ha sottolineato l'infondatezza, poiché il documento redatto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico (costituita il 22 giugno 2021 e che ha iniziato i propri lavori il 5 agosto 2021) fa richiamo all'audizione del prof. Alberto Baldazzi, vicedirettore dell'Istituto Eurispes, un ente di ricerca privato, il quale a sua volta genericamente cita gli studi svolti dall'Istituto superiore di sanità, essendo tuttavia *“smentito ... che l'Istituto Superiore di Sanità abbia assunto un giudizio negativo riguardo all'efficacia della distanza minima legale degli apparecchi da gioco dai luoghi sensibili”*. Inoltre, i ricorrenti si riferiscono ad uno studio del dott. Giovanni Martinotti che *“non ha ad oggetto la misurazione dell'efficacia delle misure di prevenzione o di contrasto alla dipendenza (ossia non reca un monitoraggio dei dati relativi al fenomeno della dipendenza da gioco a seguito dell'introduzione di misure di prevenzione), bensì solo il sondaggio delle opinioni che di quelle misure hanno i giocatori e i professionisti che si occupano di prevenzione”*. Lo studio della professoressa Valentina Molin, poi, *“è basato su dati anteriori alla scadenza dei termini previsti per la rimozione degli apparecchi da gioco collocati entro i 300 m dai luoghi sensibili e quindi le considerazioni ivi svolte in merito all'efficacia di tale misura costituiscono delle mere congetture, prive di base scientifica”* ed inoltre riporta considerazioni del tutto opposte a quelle svolte dal dott. Martinotti nel proprio studio richiamato dalla Commissione parlamentare: *“la contraddizione tra i due studi rende pertanto del tutto irrilevanti gli studi prodotti dai Ricorrenti”*. Ciò detto, l'Amministrazione intimata ha contestato la fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale avanzati dalla parte ricorrente, poiché la disciplina in questione trova il proprio fondamento nei limiti cui può essere assoggettata la libertà di iniziativa economica *ex art. 41 Cost.*, come riconosciuto dalla Consulta (sentenza 300/2011; sentenze 108/2017 e 27/2019), in

particolare per la tutela della salute, così come si giustificano i ridetti limiti di distanza alla luce della maggiore pericolosità degli apparecchi da gioco ex art. 110, comma 6 TULPS, (*slot e videolottery*) rispetto ad altre forme di gioco lecito, come risulta dallo studio curato dal Ministero della Salute e prodotto in giudizio. Infondati sono anche gli ulteriori dubbi di costituzionalità delle disposizioni provinciali richiamate, anche alla luce della giurisprudenza di questo Tribunale. Sotto altro profilo *“una politica di controllo dell’espansione delle attività del gioco d’azzardo concepita per salvaguardare i consumatori contro la dipendenza dal gioco è conforme al diritto europeo”*, come risulta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Infondate sono altresì le censure di violazione della direttiva europea 98/34/CE (sostituita dalla direttiva 2015/1535/UE) esposte nell’ambito del settimo motivo di impugnazione, come chiarito dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5251.

8. Con ordinanza collegiale 15 dicembre 2022, n. 48 - similmente a quanto già in precedenza deciso in ordine a separati giudizi aventi ad oggetto controversie sostanzialmente analoghe alla presente (ordinanze n. 37 in data 28 ottobre 2022, n. 40 in data 11 novembre 2022 e n. 42 in data 24 novembre 2022) - questo Tribunale ha disposto l’esecuzione di una verifica *“per appurare - sulla base degli atti di causa (compresa la consulenza di parte prodotta in giudizio dalla ricorrente) e di ogni accertamento ritenuto utile ai fini della verifica - se, tenuto conto della conformazione del territorio del Comune di Malè e della relativa disciplina urbanistica vigente, l’applicazione del criterio della distanza di trecento metri dai siti c.d. sensibili individuati nell’art 5, comma 1, della legge provinciale n. 13/2015, così come anche definiti nella delibera n. 126 dd.13.9.2022 della Giunta comunale di Malè, determini che una sostanziale preclusione alla localizzazione sull’intero territorio comunale di esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco come quello gestito dall’impresa ricorrente, ivi comprese le sale gioco ecc., e, comunque, quale sia la percentuale*

*di territorio in cui tale preclusione verrebbe ad operare (ovvero, all'opposto, la percentuale di territorio disponibile sia all'insediamento di esercizi in cui possano installarsi gli apparecchi da gioco, di nuove sale giochi e sale scommesse od all'installazione ex novo di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'art. 110, comma 6, del R.D. n. 773 del 1931, sia al trasferimento di quelle esistenti), considerati separatamente gli edifici esistenti e le strutture di possibile edificazione. L'analisi sopra indicata (comprensiva dell'indagine della conformazione del territorio della disciplina urbanistica vigente e dei provvedimenti di individuazione dei luoghi sensibili), dovrà essere compiuta anche con riferimento ai comuni contermini al Comune di Malè nei quali, in ipotesi, l'attività potrebbe essere delocalizzata. In tutti i casi la distanza dai luoghi sensibili dovrà essere considerata distintamente sia in linea d'aria che in termini di percorso pedonale a piedi",* incaricando all'uopo il Direttore del Dipartimento Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito - DABC del Politecnico di Milano o suo delegato, già individuato nelle precedenti ordinanze. Il termine per assolvere all'incombente istruttorio, già fissato il 31 gennaio 2023, è stato poi prorogato, a seguito di istanza del verificatore del 5 gennaio 2023, al 15 febbraio 2023, con ordinanza collegiale 16 gennaio 2023, n. 4, ferma restando la fissazione dell'udienza di merito alla data odierna.

9. La parte ricorrente in data 16 dicembre 2022 ha nominato un proprio consulente nella persona del geom. Umberto Sandri.

10. Il Direttore del Dipartimento Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito - DABC del Politecnico di Milano, con nota depositata il 5 gennaio 2023, ha delegato le operazioni di verifica, anche per la controversia in esame, al Prof. Piergiorgio Vitillo, già incaricato per i precedenti giudizi richiamati sub. 8.

11. In data 17 gennaio 2023, la Provincia autonoma di Trento, in adempimento della già citata ordinanza n. 48 del 2022, ha comunicato il dato relativo al numero

complessivo delle sale giochi e dei pubblici esercizi dotati di apparecchi automatici di gioco che, nel dicembre 2022, si trovavano in posizione non conforme rispetto alla distanza minima legale di 300 metri: numero, questo, pari a 40 e che è comprensivo di 23 esercizi insediati nel territorio comunale di Trento.

12. Susseguentemente alla fase di deposito della bozza di relazione a cura del verificatore - avvenuto il 3 febbraio 2023 - ed all'inoltro in data 8 febbraio 2023 di osservazioni da parte del ricorrente avvalso anche del proprio del consulente, il medesimo verificatore, in data 11 febbraio 2023, ha depositato la relazione definitiva prendendo posizione sulle osservazioni della parte ricorrente. In particolare, il prof. Vitillo accoglieva l'osservazione n. 1 della parte ricorrente e respingeva motivatamente le ulteriori osservazioni, concludendo come segue:

*“1. L'applicazione della distanza di 300 m. (buffer) dai siti sensibili individuati dall'amministrazione comunale di Malé non determina una sostanziale preclusione alla localizzazione sull'intero territorio comunale di esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco come quello gestito dall'impresa ricorrente, in quanto l'applicazione del criterio della distanza dai luoghi sensibili non comporta un'impossibilità assoluta dell'esercizio di queste attività all'interno del <Territorio urbanizzato> né del <Territorio comunale>.*

*2. La de-localizzazione rimane infatti possibile e ammessa in due ambiti urbani - che, quindi, non ricadono all'interno dei buffer di 300 metri determinati dalla presenza dei luoghi sensibili - e riguarda circa 1,9 ha, che rappresentano il 3,2% del Territorio urbanizzato, nonché lo 0,07% del Territorio comunale (2.653 ha).*

*3. Le aree urbanisticamente ospitali il gioco d'azzardo lecito, seppur quantitativamente limitate, consentono la possibilità di delocalizzazione al loro interno dell'attività presente nel centro storico di Malé. Si tratta come visto di un dato che consegue la particolare configurazione ambientale, insediativa, morfologica del territorio comunale.*

4. Dal punto di vista urbanistico-funzionale generale, come ricordato nel precedente paragrafo 4.2, le aree potenzialmente ospitali le funzioni del gioco d'azzardo lecito sono rappresentate da ambiti a destinazione prevalentemente residenziale (di matrice storica, nella frazione di Montes) e da un'area a destinazione produttiva (in località via dei Molini)".

Quanto all'indagine relativa ai Comuni contermini, il verificatore ha preliminarmente individuato, ai fini della verifica richiesta, i soli Comuni con l'accessibilità diretta attraverso la viabilità esistente, ossia i Comuni di Terzolas e di Croviana. Quindi ha dato atto che gli stessi non hanno assunto il provvedimento che individua i luoghi sensibili in questione e, pertanto, ha effettuato preliminarmente un'analisi speditiva dei principali luoghi sensibili esistenti (scuole, chiese, attrezzature pubbliche, ecc.) verificando, in ragione delle conformazioni territoriali e geografico-ambientali esistenti, che il territorio urbanizzato esistente è pressoché interamente interessato dai *buffers* (i.e. "respingenti") dei principali luoghi sensibili. Ha pertanto concluso come segue: *"per queste ragioni, la presente verifica ipotizza che, nei comuni contermini come precedentemente definiti, in rapporto all'accessibilità diretta e alla conformazione geografico-ambientale, non vi siano, per potenzialità urbanistiche, aree ospitali le funzioni del gioco d'azzardo lecito"*.

13. Il Comune di Malè, costituitosi il 13 dicembre 2022, con memoria del 15 febbraio 2023 ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile in quanto il provvedimento impugnato costituisce il mero aggiornamento della precedente deliberazione della Giunta comunale 11 agosto 2020, n. 104 che già individuava quasi tutti i punti sensibili presenti nei vari centri abitati che compongono il Comune, e dunque l'eventuale annullamento dell'atto censurato non potrebbe far venir meno la precedente deliberazione, la quale confermava la preesistenza di molti punti sensibili in prossimità dell'attività economica della parte ricorrente, con conferma anche dell'obbligo di rimozione degli apparecchi da gioco. Nel merito,

inoltre, ha sottolineato l'infondatezza del ricorso alla luce delle conclusioni rese dal verificatore che *“ha chiaramente dimostrato che nel comune di Malè, per effetto dell'impugnata deliberazione non è affatto impedita la possibilità di installare macchine da gioco quali quelle in esercizio presso il ricorrente”*.

14. Con memoria depositata il 16 febbraio 2023 la parte ricorrente, anche a seguito del deposito della verifica, oltre a quanto già dedotto nel ricorso introduttivo, insiste in particolare sull'accoglimento della questione pregiudiziale costituzionale per il profilo che deduce il contrasto della legge provinciale n. 13 del 2015 con l'art. 41 della Costituzione. Premesso il rinnovato rinvio al parere del prof. Annibale Marini - già ampiamente richiamato a sostegno di analoga doglianza nel ricorso introduttivo - ed ai decreti n. 5688/2022 del 5 dicembre 2022 e n. 5761/2022 del 7 dicembre 2022 emessi dal Presidente della Sezione IV<sup>^</sup> del Consiglio di Stato nell'ambito dei giudizi di appello rispettivamente proposti ai sensi dell'art. 62 c.p.a. avverso le ordinanze cautelari di rigetto n. 37/2022 e n. 40/2022 di questo T.R.G.A a loro volta emesse nell'ambito dei separati ricorsi qui pendenti sub. RG. 144/2022 e sub. RG. 137/2022, secondo la parte ricorrente l'effetto espulsivo conseguente al *“distanziometro”* previsto nella l.p. 13 del 2015, troverebbe *“robusto avallo negli accertamenti tecnici confluiti nell'odierno procedimento”*, difettando in particolare la proporzionalità nella scelta espressa dal legislatore. In primo luogo, e riproponendo le osservazioni formulate dal geom. Sandri, la parte ricorrente evidenzia l'esiguità dell'area teoricamente insediabile, determinata nella relazione del consulente di parte nello 0,12%, ulteriormente ridotta dal verificatore nello 0,07% del territorio comunale, e che costituisce *“l'unico termine di raffronto corretto e possibile”*, ritenendo doveroso escludere qualunque rilievo al *“territorio urbanizzato”*, il quale non solo esorbita dal quesito prospettato ma considera *“anche strade ed aree pubbliche, dove la collocazione di <aree per*

*il gioco lecito> risulta oggettivamente non possibile". Si appunta, poi, quanto alla "miserrima" area individuata come insediabile sul centro urbano della frazione comunale di Montes, deducendo l'impossibilità di localizzare ivi l'attività per la raccolta del gioco lecito, così come emergerebbe dalle fotografie del luogo. In aggiunta sottolinea come sia il verificatore, sia il consulente di parte, hanno concordemente rilevato che nessuna possibilità di localizzazione può essere individuata nei Comuni contermini: "Ecco, quindi, che il contesto accertato nell'ambito del comune di Malè evidenzia una interdizione alla attività di impresa pari al 99,93% ed una impossibilità di trasferimento della stessa al di fuori dei confini comunali".*

15. Con memoria del 19 febbraio 2023 la Provincia autonoma di Trento ha osservato come la relazione depositata dal prof. Vitillo ha approfondito in concreto la situazione fattuale del Comune di Malè, nel solco della giurisprudenza del Consiglio di Stato, ed ha consentito di escludere la sussistenza di un effetto espulsivo derivante dall'applicazione della legge provinciale n. 13 del 2015, da cui consegue, invece, solo una marginalizzazione dell'attività economica. La Provincia si è soffermata, poi, sull'infondatezza del settimo motivo di ricorso, già dedotta nelle precedenti memorie, quanto all'insussistenza della tensione della disciplina di fonte provinciale con la direttiva comunitaria 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE e da ultimo sostituita dalla direttiva 2015/1535/UE, nonché con gli artt. 49 e 56 del TFUE, non integrando la distanza minima dai luoghi sensibili una regola tecnica afferente ai servizi della società dell'informazione o alla libera commerciabilità dei prodotti, come più volte statuito al riguardo dal Consiglio di Stato. Inoltre ha ribadito che *"la Corte di Giustizia ha escluso che i <giochi elettronici messi a disposizione di un giocatore presente in una sala giochi> costituiscono un servizio fornito a distanza, sicché la distanza minima legale degli apparecchi da gioco dai luoghi sensibili non rientra nella categoria <regole relative ai servizi> (Corte di Giustizia, sentenza*

*Admiral, 8 ottobre 2020, C-711/19)*”. Tale distanza non può altresì essere considerata “specificazione tecnica” di un prodotto “in quanto non riguarda le caratteristiche che deve possedere il terminale di gioco, i suoi livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, ovvero la sicurezza”, né “è riconducibile alla categoria delle <regole tecniche> di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2015/1535 concernenti l’utilizzazione di un prodotto... che hanno una portata evidentemente più ampia di una semplice restrizione dell’utilizzo e comportano un utilizzo puramente marginale del prodotto in questione”. Infine, la distanza minima non può rilevare quale “altro requisito” in quanto non influenza in modo significativo la commercializzazione di simili apparecchiature. Infatti: “Anche alla luce degli esiti della verifica tecnica si deve concludere che risulta evidente, come già ritenuto dal Consiglio di Stato, che l’introduzione di una distanza minima legale dai luoghi sensibili non ha comportato l’introduzione di un numero massimo di esercizi pubblici nei quali gli apparecchi possono essere installati, né l’introduzione di un numero massimo di apparecchi autorizzabili all’interno degli esercizi stessi”.

16. Infine, nelle memorie conclusive di replica delle Amministrazioni resistenti, rispettivamente del 28 febbraio 2023 e del 1° marzo 2023: A) il Comune di Malè si sofferma sull’infondatezza del settimo motivo di ricorso, ricordando la previsione dell’allegato V della direttiva 22/06/1998, n. 98/34/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio) che “include espressamente nell’elenco indicativo dei servizi non contemplati dall’articolo 1, i servizi non forniti <a distanza>, i servizi forniti in presenza del prestatario e del destinatario, anche se mediante dispositivi elettronici, tra i quali indica anche alla lettera d) i giochi elettronici messi a disposizione di un giocatore presente in una sala giochi. A questo proposito la Corte di Giustizia UE ha affermato che ai sensi dell’articolo 1, punto 2), della direttiva 98/34, la categoria di «regola tecnica» include nel proprio ambito soltanto le regole riguardanti i servizi della società dell’informazione, ossia ogni servizio prestato a distanza per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi (così Corte giustizia Unione

*Europea Sez. I, 20/12/2017, n. 255/16). In buona sostanza, secondo costante giurisprudenza comunitaria, disposizioni nazionali che si limitano a fissare le condizioni per lo stabilimento delle imprese o la prestazione di servizi da parte di queste ultime, come le disposizioni che assoggettino l'esercizio di un'attività professionale ad un previo atto autorizzativo, non costituiscono regole tecniche ai sensi dell'articolo 1, punto 11), della direttiva 98/34 (v. in tal senso, sentenze del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 76, e del 1° febbraio 2017, Municipio de Palmela, C-144/16, EU:C:2017:76, punto 26)"; B) la Provincia autonoma di Trento richiama ancora la relazione del prof. Vitillo a sostegno della verifica in concreto dell'assenza dell'effetto espulsivo, rinviando alle relative conclusioni che espongono la possibilità di insediare l'attività dei ricorrenti nel territorio comunale di Malè. Inoltre, rigetta l'argomentazione della parte ricorrente che si riferisce ai contenuti dei decreti cautelari monocratici del Presidente del Consiglio di Stato, con particolare riferimento alla questione relativa al lungo periodo della *vacatio* applicativa che, al contrario di quanto osservato, attiene "al solo profilo della sussistenza del *periculum in mora*, e non al profilo, proprio della fase di merito, della fondatezza della pretesa" deducendo che "... il periodo di sette anni per le sale giochi e di cinque anni per gli altri esercizi, riconosciuto agli operatori economici per la rimozione degli apparecchi da gioco ha costituito una giusta misura di contemperamento tra le esigenze di tutela della salute e le esigenze di tutela dell'iniziativa economica privata..... non costituisce la conferma della insussistenza dell'esigenza di tutela della salute (esigenza già ritenuta sussistente dal Legislatore statale e dalla Corte costituzionale)".*

Prospetta, infine, la non rilevanza ai fini del decidere del richiamo alla possibilità del Comune di estendere la distanza dai luoghi sensibili oltre i 300 mt., prevista dall'art. 5, comma 2, della l.p. n. 13 del 2015, posto che tale facoltà non è stata esercitata nel caso di specie. Da ultimo, quanto alla censura secondo la quale la Provincia autonoma di Trento avrebbe dovuto notificare preventivamente la

misura alla Commissione europea ai sensi della direttiva 2015/1535/UE, *“ribadisce che il Consiglio di Stato ha già dichiarato l’infondatezza della censura con riferimento ad analoghe prescrizioni di una distanza minima legale degli apparecchi da gioco (Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5251; sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618)”*.

17. Da ultimo anche la parte ricorrente, nella memoria di replica del 2 marzo 2023, ha insistito per le conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo e ribadite nelle memorie difensive depositate, in particolare soffermandosi sull’assenza di qualsivoglia riflessione delle controparti sugli ulteriori motivi, rispetto alla lamentata tensione della legge provinciale con l’art. 41 della Cost., ribadendo il *“grave errore metodologico consistente nel ritenere aprioristicamente certe e non bisognose di investigazioni ulteriori le tematiche sanitarie che sarebbero sottese alle norme di riferimento, costituendone la ratio”*, osservando altresì che:

- *“l’adozione dello strumento del distanziometro da parte delle legislazioni di settore non è l’unico mezzo efficace e funzionale per contrastare un approccio patologico al gioco lecito”*;
- l’effetto espulsivo lamentato non ricorre solo ed esclusivamente alla condizione di aver accertato un’espulsione totale dell’attività economica;
- è *“oggettivamente insostenibile demandare alla giurisprudenza l’individuazione della percentuale al di sopra della quale possa discorrersi di interdizione non tollerabile al di sotto della quale è invece possibile discutere di interdizione consentita e proporzionata”*;
- la valutazione deve invece concernere la proporzionalità e ragionevolezza di un criterio normativo omogeneo per tutta la Provincia di Trento *“che va ad imporre l’osservanza di una determinata distanza da parte di un solo e specifico comparto imprenditoriale rispetto ad una moltitudine di siti sensibili di enorme diffusività con la riconosciuta facoltà dei comuni di prevedere ad libitum distanze superiori ai 300 m senza alcun limite prefissato”* come fatto, ad esempio, dal Comune di Dimaro-Folgarida con la propria deliberazione n. 20 del 3 giugno 2019 che ha previsto una distanza di ben 1000 mt. L’effetto

espulsivo lamentato dovrebbe considerare un orizzonte più vasto rispetto a quello del solo Comune di Malé per estendersi all'intero territorio trentino, laddove anche il criterio della distanza stradale pedonale, in luogo del criterio del “raggio in linea retta ed in linea d'aria” - adottato in sede applicativa in assenza di un riferimento nella legge provinciale - non farebbe venir meno l'obiezione circa l'effetto espulsivo dell'attività “*non variandone le percentuali di interdizione come è stato esplicitamente riconosciuto dalle parti resistenti*”. Secondo la parte ricorrente, nel caso di attività preesistenti, la verifica della possibilità di delocalizzazione dovrebbe essere effettuata in concreto ed invece il verificatore non si sarebbe spinto a tale verifica concreta e fattuale “*per comprendere non in astratto ma nella realtà se la delocalizzazione sia o meno possibile con quali costi ed oneri e se sia o meno ostacolata da impedimenti anche solo fattuali*”, come richiesto dalla giurisprudenza più recente (Cons. Stato, Sez. V, n. 11426 del 2022).

18. Alla pubblica udienza odierna il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

I. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni in rito prospettate dalle Amministrazioni resistenti poiché il ricorso non è meritevole di favorevole apprezzamento per le ragioni di seguito esposte.

II. Difetta innanzitutto il presupposto di non manifesta infondatezza necessario per accogliere la richiesta di sollevare la questione pregiudiziale di legittimità costituzionale delle disposizioni degli articoli 5 e 14 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 22 luglio 2015, n. 13, alla luce delle seguenti considerazioni.

II.1. In premessa vale rammentare che la disciplina recata dalla legge provinciale n. 13 del 2015 mira a far fronte all'emergenza insorta in seguito alla diffusione capillare del gioco d'azzardo che ha prodotto in un'ampia fascia dei fruitori forme

patologiche di dipendenza con conseguenze devastanti, in termini di deterioramento delle attività personali, familiari e lavorative, a cui non è estraneo l'ambito locale, come risulta dalle relazioni prodotte dalla qui resistente Provincia autonoma di Trento (doc. 1, 2 e 3 del 7.12.2022 Provincia). Secondo la letteratura scientifica il disturbo da gioco d'azzardo presenta molte similitudini con il disturbo da uso di sostanze, e per le perdite finanziarie che implica è anche suscettibile di avviare nella persona affetta una catena di conseguenze negative, sino al ricorso a comportamenti antisociali che possono trasmodare nella commissione di reati. Il gioco legale, dunque, oltre a rappresentare un'importante occasione d'iniziativa d'impresa economica e ragguardevoli entrate per l'erario dello Stato, allo stesso tempo scarica sulla collettività enormi costi sociali (cfr. doc. 6 Provincia).

In tal senso la Provincia autonoma di Trento (al pari di altre Regioni e della contigua Provincia autonoma di Bolzano), emanando le succitate disposizioni di legge in materia, ha inteso opporre un argine a tali emergenze, per quanto di interesse, attraverso gli artt. 5 e 14, mediante l'adozione di misure preventive volte ad allontanare l'offerta di gioco dai luoghi in cui si concentrano soggetti considerati maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socioassistenziale, esplicitando in tal senso il fine di “*tutelare determinate categorie di persone più vulnerabili e per prevenire la dipendenza da gioco*”. Allo scopo è stata così introdotta la misura, per brevità definita “*distanziometro*”, consistente nel divieto di collocare gli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma sesto del testo unico approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 525, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*” (d'ora in avanti: TULPS) - di dimostrata maggior pericolosità in termini di insorgenza della ludopatia - ad una distanza inferiore a 300 mt. da luoghi sensibili, elencati

nell'articolo 5 più volte richiamato. Nel contempo all'art. 14 la legge provinciale di cui trattasi impone un obbligo di rimozione degli apparecchi già situati a distanza inferiore, entro un termine di sette o cinque anni, in ragione della rispettiva collocazione in sale da gioco o in altri locali: termini, questi, rispettivamente scaduti il 12 agosto 2022 e il 12 agosto 2020.

II.2. Relativamente a tale disciplina, la parte ricorrente prospetta nuovamente i dubbi di costituzionalità che in passato sono già stati, più volte, oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale e avanzati anche in sede di giurisdizione amministrativa, tra cui anche innanzi a questo Tribunale.

II.3. Muovendo dai precedenti della Corte Costituzionale, è bene ricordare la nota sentenza n. 300/2011, che ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate con riguardo all'art. 11, comma 1 *bis*, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1988, n. 58 e all'art. 5 *bis* della legge della medesima Provincia autonoma 13 maggio 1992, n. 13, allora introdotti dalla legge provinciale 22 novembre 2010, n. 13. Tali disposizioni hanno individuato, appunto, le misure volte alla prevenzione ed al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo lecito (c.d. ludopatia o GAP - gioco d'azzardo patologico) consistenti nell'imposizione di una distanza minima di 300 mt. delle sale giochi e scommesse dai luoghi cc.dd. "*sensibili*", vale a dire luoghi nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili o, comunque, in condizioni contingenti di difese ridotte rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo ed all'illusione di poter conseguire attraverso di esso facili guadagni. Si tratta di disciplina dunque sostanzialmente analoga, per questo aspetto, a quella provinciale di Trento oggi in considerazione. La Corte costituzionale nella richiamata sentenza ha escluso al riguardo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della

Costituzione, ossia della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza. In particolare, la Corte ha precisato che:

- tali disposizioni *“sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica”*, mentre la materia ordine pubblico e sicurezza, secondo la consolidata giurisprudenza della stessa Corte, *“attiene alla <prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico> inteso questo quale <complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale>”*;
- *“la semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale”*;
- per il profilo lamentato, le suddette disposizioni provinciali sono costituzionalmente legittime in quanto *“hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell’ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell’impatto sul territorio dell’afflusso a detti giochi degli utenti”* poiché *“non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell’illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall’altro, influire sulla viabilità e sull’inquinamento acustico delle aree interessate”*.

La conclusione sopraesposta ha poi trovato conferma anche con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, come risulta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 108/2017 con riguardo alla legge regionale Puglia 13 dicembre 2013, n. 43. Con tale pronuncia, la Corte ha ribadito che il legislatore regionale, con la ivi censurata disposizione, persegue in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente “*tutela della salute*” (art. 117, terzo comma, Cost. come sostituito dall'art. 3 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.) nella quale le Regioni possono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, muovendosi pertanto la norma regionale su un piano distinto da quella del TULPS. In tale contesto, la Consulta ha anche escluso il contrasto della legge regionale con la norma interposta di cui all'art. 7, comma 10, d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito nella l. 8 novembre 2012, n. 189, ricavandosi dalla citata disposizione statale soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia fondati sul rispetto di distanze minime dai luoghi cc.dd. “*sensibili*” e non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale, affermando altresì che: “*La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale invocata come norma interposta non è, peraltro, mai avvenuta, non essendo stato emanato, malgrado il tempo trascorso, il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. Il che rende l'intero meccanismo inoperante, non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale (al riguardo, sentenza n. 158 del 2016)*”. In senso conforme si è espressa anche la successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 27/2019 con riguardo alla legge regionale Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40. Ivi si legge, altresì, che “*in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l'intesa prevista dall'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e*

*pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», volta alla definizione delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. L'intesa fa esplicitamente salve le vigenti disposizioni regionali e comunali, ove recanti standard più elevati di tutela, con la possibilità per Regioni ed enti locali di dettare anche in futuro nuove discipline più restrittive. Sebbene tuttora non recepita dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dalla legge n. 208 del 2015, tale intesa è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che all'art. 1, comma 1049, stabilisce che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dalla stessa. Il quadro normativo e giurisprudenziale, dunque, consente espressamente alle Regioni d'intervenire prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal D.L. n. 158 del 2012, come convertito» (cfr. anche sentenza 185/2021 ove l'inclusione nell'ambito materiale della “tutela della salute” è incidentalmente ribadito: “La tutela della salute, nella cui cornice si inscrivono le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico (sentenze n. 27 del 2019, n. 108 del 2017 e n. 300 del 2011), è obiettivo di sicuro rilievo costituzionale”).*

II.4. Anche nell'esercizio della giurisdizione amministrativa i dubbi di costituzionalità avanzati nel ricorso in esame sono stati scrutinati pervenendo all'esito della loro manifesta infondatezza. Anzitutto questo Tribunale, chiamato ad esprimersi sulla previgente disciplina legislativa provinciale, costituita dall'art. 13 *bis* della legge provinciale 14 luglio 2000, n. 9, recante la previsione di analoga misura - ossia la facoltà dei Comuni di limitare o vietare la installazione degli apparecchi da gioco entro i limiti di distanza di 300 metri dai luoghi sensibili - ha a

sua volta statuito, con giurisprudenza costante, che il legislatore provinciale è abilitato a dettare siffatta disciplina limitativa, in quanto opera nell'ambito riservatogli dallo Statuto di autonomia (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) relativo alla tutela della salute o della tutela del territorio (cfr. ivi, rispettivamente, gli artt. 8, n. 5 e 9, n. 10) e non incide in tema di sicurezza o di ordine pubblico (cfr. sentenze 63, 64, 86, 100, 101, 104, 160, 161, 194 e 195 del 2013). In particolare, nella sua sentenza n. 63 del 21 febbraio 2013, questo Tribunale ha affermato che costituisce *“uno dei principi fondamentali del sopravvenuto decreto Balduzzi (n. d.l. 158 del 2012) l'esigenza - sia pure valutata con un diverso grado di urgenza - che tra i locali, ove sono installati gli apparecchi da gioco, e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione debba intercorrere una distanza minima, idonea ad arginare i richiami e le suggestioni consistenti nell'illusoria possibilità di facile ed immediato arricchimento”* (nello stesso senso cfr. anche T.R.G.A. Trento, 7 marzo 2013, n. 104).

Procedendo in termini generali, tra le numerose sentenze del Giudice amministrativo d'appello, assume dirimente rilievo anche nell'ambito del presente giudizio la recente sentenza resa dal Consiglio di Stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618. Con tale pronuncia sono stati respinti gli appelli riuniti proposti avverso le sentenze rese dalla Sezione autonoma di Bolzano del TRGA e con le quali erano stati rigettati i ricorsi aventi ad oggetto provvedimenti di decadenza adottati in ragione del fatto che le sale giochi erano ubicate entro un raggio di 300 mt. da luoghi sensibili, come definiti dall'art. 5 *bis*, comma 1, della legge provinciale di Bolzano n. 13 del 1992 (secondo il quale *“Per ragioni di tutela di determinate categorie di persone e per prevenire il vizio del gioco, l'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, per l'esercizio di sale da giochi e di attrazione non può essere concessa ove le stesse siano ubicate in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in*

*ambito sanitario o socio-assistenziale. L'autorizzazione viene concessa per 5 anni e ne può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza. Per le autorizzazioni esistenti il termine di 5 anni decorre dal 1° gennaio 2011"). Tale pronuncia è stata preceduta da una consulenza tecnica d'ufficio disposta con riguardo al territorio della provincia di Bolzano per acclarare la sussistenza dell'effetto espulsivo lamentato dai ricorrenti. L'esito di tale indagine è stato riportato in tale sentenza nei termini così riassunti: "è emerso che, sotto un profilo geografico-territoriale-urbanistico, l'applicazione del criterio della distanza dai siti c.d. sensibili individuati nell'art. 5-bis, commi 1 e 1-bis, l. prov. n. 13/1992 non determina in nessuno dei comuni presi in considerazione nei due elaborati peritali una privazione dell'intero segmento di mercato ..., in quanto l'applicazione del criterio distanziale non comporta un'interdizione/espulsione assoluta degli esercizi gestiti dalle imprese ricorrenti né dal territorio dei singoli comuni interessati dai vari ricorsi (compresi i territori dei comuni limitrofi) né, tanto meno, dall'intero territorio provinciale. Infatti, le simulazioni e i rilevamenti effettuati dal consulente tecnico d'ufficio hanno evidenziato la persistente sussistenza di uno spazio utile residuo nell'ambito dei singoli territori comunali, bensì tendenzialmente ristretto, ma pur sempre idoneo e sufficiente per l'organizzazione economica delle attività delle sale giochi gestite dalle imprese odierne appellanti ....il consulente tecnico d'ufficio.....è pervenuto alla conclusione (in risposta al secondo quesito sottopostogli) che l'attuale configurazione dell'offerta provinciale mostra come le sale gioco abbiano operato nel corso degli anni passati in modo da rendere la localizzazione un parametro strategicamente non rilevante per la propria raccolta di gioco.....collegando la struttura dell'offerta alla struttura della domanda, il consulente tecnico d'ufficio, in applicazione del modello sviluppato, poggia la conclusione della sostanziale indifferenza, in termini di entità della raccolta e dei ricavi, della ricollocazione delle sale gioco di ciascun ricorrente nelle aree disponibili in conseguenza del criterio distanziale previsto dalla normativa provinciale, sui rilievi che, per un verso, la spesa complessiva destinata ai diversi prodotti di gioco è molto più elevata nel caso di giocatori problematici e patologici ..., i quali, al contempo, sono molto più propensi allo*

*spostamento verso i nuovi siti ..., e che, per altro verso, la specializzazione dell'offerta sulle categorie dei giocatori ad elevato rischio è più redditizia per le imprese offerenti...". Sulla scorta di tali assunti il Consiglio di Stato ha pertanto conclusivamente escluso che "la censurata disciplina legislativa determini un'interdizione assoluta del diritto all'esercizio dell'attività economica del gioco lecito in ambito comunale e/o provinciale e una soppressione di tale settore di mercato, con sequela di manifesta infondatezza, sotto tale profilo, della questione di legittimità costituzionale per violazione della libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41, primo comma, della Costituzione". In particolare, nella citata sentenza si legge: "Quanto al profilo dell'adequatezza della disciplina legislativa provinciale in questione rispetto alle finalità perseguite - volte, oltre a preservare il contesto urbano dai danni alla viabilità e alla quiete pubblica, a tutelare determinate categorie di persone (giovani o soggetti in particolari condizioni sociali e psichiche) e di prevenire il gioco d'azzardo patologico, ovvero la dipendenza dal gioco - ritiene il Collegio che, nella specie, le scelte del legislatore rientrino ampiamente nei limiti della discrezionalità riservata all'attività legislativa, nella specie esercitata correttamente, attesa l'indubbia ragionevolezza della disciplina censurata, realizzando la stessa in modo plausibile il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco tramite l'introduzione di criteri distanziali di localizzazione, idonei ad arginare in via preventiva le esternalità negative dell'attività d'impresa del gioco lecito sulla salute pubblica, con ciò concretizzando, nel settore di riferimento, la clausola del mancato contrasto con l'utilità sociale di cui all'art. 41, secondo comma, Cost. (nella quale rientrano anche le esigenze di tutela della sanità e della salute pubblica), e superando con ciò la norma limitativa dell'attività d'impresa il vaglio positivo di ragionevolezza, nel rispetto di tale principio generale enucleabile dall'art. 3 della Costituzione. Infatti, premesso che deve ritenersi assodato che lo spostamento delle sale gioco in aree periferiche e la minore capillarità nella distribuzione delle stesse comportino una riduzione significativa del gioco negli apparecchi da intrattenimento in prevalenza nell'ambito della categoria dei giocatori consumatori occasionali/sociali, si osserva che, sebbene secondo le valutazioni del c.t.u. tale categoria di*

*giocatori sia caratterizzata da un profilo di rischio assente o basso rispetto alla possibilità di sviluppare comportamenti patologici di gioco, l'introduzione del distanziometro, sotto il profilo della tutela della salute, ben può essere ritenuto un intervento idoneo ed efficace per prevenire forme di ludopatia, nella misura in cui il gioco occasionale sia interpretato come lo stadio iniziale di un processo che, ancorché in termini probabilistici, porti linearmente allo sviluppo di una dipendenza. Siffatta interpretazione, ancorché controversa nella letteratura del settore, si muove pur sempre entro i limiti dell'attendibilità tecnico-scientifica – infatti il c.t.u., nelle relazioni peritali, dà atto che <le tre categorie di consumatori descritte [ossia, quelle del giocatore sociale, del giocatore problematico e del giocatore patologico; n.d.e.] sono spesso implicitamente o esplicitamente collocate in un continuum che va dai giocatori sociali a quelli patologici e dunque interpretate da alcuni studiosi come differenti stadi di un'evoluzione in senso patologico del comportamento di gioco che, purtuttavia, va considerata come sequenza di fasi di un processo lineare solo per alcuni soggetti>, citando correlativa letteratura – sicché alla disciplina dei criteri distanziali dai siti sensibili può essere attribuita, in modo non implausibile, un'efficacia preventiva nella lotta a fenomeni di ludopatia. Occorre, sul punto, precisare che la discrezionalità del legislatore non va confusa con la discrezionalità (amministrativa e/o tecnica) dell'amministrazione pubblica, nel senso che la prima costituisce l'esplicazione delle scelte politiche degli organi investiti del potere legislativo e trova i suoi limiti nelle sole norme sovraordinate di rango costituzionale (ed, eventualmente, nel diritto eurounitario), talché la stessa, una volta rispettati tali limiti (compresi i principi di ragionevolezza e di razionalità intrinseca), non appare ulteriormente sindacabile (in sede di giudizio di costituzionalità). Ulteriori elementi utili a suffragio dell'efficacia del distanziometro possono trarsi dalla tabella 3.1. delle relazioni peritali, da cui emerge che la percentuale di giocatori con profili di rischio moderato e severo, nell'arco temporale 2007-2017, cresce nella fascia di età dai 15 ai 34 anni, raggiungendo nel 2017-2018 il 9,9% del totale dei giocatori, rispetto al 5,4% del 2007-2008. Ne deriva l'indubbia congruità/adequatezza dell'individuazione di siti sensibili frequentati da appartenenti alla fascia*

*della popolazione giovanile. Né le considerazioni innanzi svolte possono ritenersi infirmate dalle osservazioni del c.t.u. per cui la contrazione dei segmenti di domanda da servire porterebbe inevitabilmente gli operatori degli esercizi dedicati a concentrare le proprie strategie commerciali verso i giocatori non occasionali, disposti a spostarsi per soddisfare il proprio bisogno di giocare, talché, nel breve termine, la raccolta di gioco relativa ai giocatori patologici o problematici, ovvero relativa a coloro che si caratterizzano per profilo di rischio moderato e/o severo, non dovrebbe subire per il complesso delle sale ubicate nel territorio provinciale variazioni significative, poiché tali consumatori, per i meccanismi sottesi alle dipendenze, sarebbero disposti a spostarsi anche di molto al fine di soddisfare il bisogno di gioco, con il conseguente rischio di una concentrazione delle strategie degli operatori verso i giocatori problematici con la finalità di attrarne un maggior numero all'interno delle sale e con la possibilità che una parte più o meno ampia di questi possa aggravare il proprio comportamento di gioco nella direzione dello sviluppo di una reale dipendenza patologica. Trattasi, invero, di effetti negativi nel breve periodo, da affrontare in un momento successivo con interventi adeguati incentrati sulle categorie dei giocatori problematici, mentre nella presente sede appare dirimente la non implausibile efficacia preventiva sulle categorie dei giocatori sociali/occasionalisti e delle fasce giovanili, onde impedirne un'evoluzione in senso patologico nel comportamento di gioco. Ne deriva l'indubbia congruità/adequatezza della disciplina legislativa provinciale in questione rispetto alle finalità perseguite e la mancata violazione dell'art. 41 Cost. e del principio di ragionevolezza, con conseguente insussistenza dei presupposti per la rimessione alla Corte costituzionale”.*

La sentenza da ultimo richiamata è passata in giudicato, poiché i plurimi ricorsi per revocazione incardinati da diversi operatori del settore, sono stati tutti dichiarati inammissibili con le sentenze della sez. VI del Consiglio di Stato, nn. 10322/2022; 10323/2022; 10324/2022 e 10326/2022, pubblicate il 23 novembre 2022. A tali decisioni hanno, poi, formato seguito le sentenze del T.R.G.A. di Bolzano di

rigetto degli ulteriori ricorsi nel frattempo presentati nella medesima materia (cfr. sentenze T.R.G.A. Bolzano n. 49, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 e 66 del 2023).

Così anche di sicuro rilievo è la sentenza della V sezione del Consiglio di Stato depositata il 28 dicembre 2022, n. 11426 di conferma della decisione del T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, 23 dicembre 2020, n. 856 e che ha ritenuto non produttiva di effetto espulsivo una percentuale di aree idonee all'insediamento di apparecchi da gioco pari allo 0,28% del territorio comunale: e ciò sulla scorta, anche in quel caso, dell'analisi svolta sulla situazione materialmente in essere. In quest'ultima sentenza risulta, però, ulteriormente valorizzata l'esigenza di analizzare i casi concretamente sottoposti alla disamina in sede giudiziale al fine di accertare non solo se l'imposizione dei limiti distanziali determini nel territorio comunale la totale inibizione allo svolgimento dell'attività di cui trattasi, ma anche se l'individuazione delle aree destinate all'attività medesima renda, di fatto, impossibile la delocalizzazione delle imprese esistenti, per insufficienza quantitativa o per limitazioni urbanistico-edilizie, secondo una valutazione nell'ambito della quale rilevano non soltanto gli impedimenti di natura giuridica, ma anche *“gli impedimenti anche soltanto meramente fattuali”*.

In particolare nella motivazione della predetta sentenza n. 11426 del 2022 si legge quanto segue: *“Non è in discussione la conformità a Costituzione, in specie all'art. 41, comma 2, della legislazione regionale sulle distanze delle sale giochi dai luoghi c.d. sensibili (cfr. Cons. Stato, V, 4 dicembre 2019, n. 8298), né la compatibilità 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, Cons. Stato, VI, 11 marzo 2019, n. 1618 e id., 19 marzo 2019, n. 1806). Quanto alla ragionevolezza dell'interdizione, si osserva 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 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">. La questione tuttora controversa attiene piuttosto agli effetti delle misure adottate sulle attività in essere ed alla loro idoneità a realizzare un equo temperamento tra gli interessi pubblici e privati coinvolti, onde evitare che si determini l'ablazione di diritti acquisiti in forza di titoli autorizzatori legittimi. Rileva al riguardo il principio di proporzionalità ... che impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato; evidenziandosi, altresì, che, definito lo scopo avuto di mira, il principio è rispettato se la scelta concreta dell'amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo (idoneità del mezzo) e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi privati attinti (stretta necessità), tale, comunque, da poter essere sostenuto dal destinatario (adeguatezza), come da giurisprudenza costante (cfr. Cons. Stato, V, 26-8-2020, n. 5223; V, 4-12-2019, n. 8298; V, 20-2-2017, n. 746; V, 23-12-2016, n. 5443; IV, 22-6-2016, n. 2753; IV, 3-11-2015, n. 4999; IV, 26-2-2015, n. 964). Questo Consiglio di Stato ha affermato, con argomentazioni che si richiamano e si condividono, che il limite distanziale, comportante il divieto di esercizio delle sale da gioco, delle sale scommesse e dei punti di raccolta in locali che si trovino a una distanza inferiore a 500 metri dai luoghi sensibili, costituisce mezzo idoneo al perseguimento degli obiettivi prefissati di contrasto al fenomeno c.d. della ludopatia (così, con specifico riferimento alla normativa della Regione Emilia Romagna e del Comune di Bologna, Cons. Stato, pareri n. 686/21, n. 1840/21 e 550/22; ma, più in generale, cfr. anche Cons. Stato, V, 6 luglio 2018, n. 4147). In particolare, il già citato parere n. 686/21 ha osservato che <si è di fronte ad una misura che realizza la finalità delle norme dettate in materia, atteso che essa consente di salvaguardare, attraverso la riduzione delle occasioni di gioco, fasce di consumatori psicologicamente più*

*vulnerabili ed immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni (cfr. sul punto, Cons. Stato, V, 4-12-2019, n. 8298; VI, 19-3-2019, n. 1806); in particolare, essa, ponendo limitazioni spaziali agli esercizi dove si raccolgono il gioco e le scommesse, rende maggiormente difficoltoso, specie per le categorie a rischio, l'incontro con l'offerta di gioco>, senza che possa rilevare in senso contrario la considerazione ... che la <marginalizzazione> dei centri di raccolta potrebbe favorire situazioni di maggiore illegalità, dato che risulta perseguita la finalità principale della legislazione statale di ridurre le occasioni di gioco lecito, malgrado la necessità di ulteriori interventi di diversa natura (cfr. Cons. Stato, V, 6 luglio 2018, n. 4147, citata nel detto parere)". Proprio sulla scorta di tale ragionamento il Giudice d'appello ha pertanto ritenuto necessario disporre l'esecuzione, ai sensi dell'art. 66 c.p.a., di una verifica (poi affidata al prof. Piergiorgio Vitillo) mediante ordinanza collegiale n. 1766 del 2022: e ciò, per l'appunto, allo scopo di accertare in concreto la situazione in essere nel territorio comunale di Bologna.*

Alla luce degli esiti di tale verifica sono stati individuati nel Comune di Bologna spazi di delocalizzazione pari "a circa 330 ha e rappresentano il 5,4% del territorio urbanizzato" aree "prevalentemente rappresentate da ambiti a destinazione produttiva - artigianale e/o caratterizzate da funzioni urbane miste, commerciali e terziarie in particolare", ed è stato concluso che "anche nel caso astratto e poco probabile che tutte le attività di gioco d'azzardo lecito autorizzate e in esercizio in ambito comunale alla data di entrata in vigore della legge regionale decidessero la loro delocalizzazione - fattispecie assai poco probabile dal punto di vista delle effettive scelte e volontà imprenditoriali - appare comunque in via teorica possibile che tali attività possano delocalizzarsi nelle porzioni urbane urbanisticamente ospitali individuate, in ragione della loro non trascurabile dimensione quantitativa (330 ha, pari al 5,4% del Territorio urbanizzato)". La sentenza ha pertanto statuito nel senso seguente: "Quanto alla conformità della misura al principio di proporzionalità, in riferimento

*ai parametri della stretta necessità e dell'adeguatezza, non è condivisibile, in linea di principio, l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata che <l'esistenza di aree all'uso idonee seppur pari ad una minuscola porzione del territorio superstite (0,39 kmq pari allo 0,28% del totale)> sarebbe preclusiva del c.d. effetto espulsivo illegittimamente pregiudizievole degli interessi privati. Invero, questa affermazione è accettabile con riguardo all'installazione di nuove attività imprenditoriali. Diversamente tuttavia va atteggiato il giudizio relativo alla stretta necessità e, soprattutto, all'adeguatezza della misura distanziometrica quando applicata alle attività imprenditoriali esistenti. La violazione del principio di proporzionalità nei confronti dei titolari degli esercizi soggetti a chiusura si potrebbe configurare, non solo ove la imposizione dei limiti distanziali determinasse nel territorio comunale la totale inibizione allo svolgimento dell'attività di esercizio di punti di gioco e di raccolta di scommesse, ma anche se l'individuazione delle aree destinate rendesse impossibile la delocalizzazione delle attività esistenti, per insufficienza quantitativa o per limitazioni urbanistico edilizie, secondo una valutazione che si ritiene - in ciò parzialmente discostandosi da quanto affermato in altre occasioni (cfr. Cons. Stato, V, n. 8298/19 cit., nonché Cons. Stato, parere n. 689/21) - debba essere fatta in concreto e non in astratto, rilevando, per gli esercizi costretti a delocalizzare entro un tempo predeterminato, gli impedimenti anche soltanto meramente fattuali. Formulato perciò in tal senso il secondo quesito della verifica, va apprezzato l'accertamento del verificatore (sopra esposto) secondo cui la ricollocazione nel territorio comunale bolognese dell'attività delle sale giochi, quali quelle della ricorrente, non è né esclusa né resa particolarmente gravosa - tale cioè da rendere in concreto inesigibile il trasferimento - dalla tipologia degli ambiti territoriali di destinazione”.*

Infine, è necessario fare riferimento anche alla sentenza di questo stesso Tribunale 4 febbraio 2020, n. 12 poiché riferita ad un ricorso analogo a quello oggi in esame, proposto avverso la deliberazione del Comune di Storo n. 8 del 15/05/19 avente parimenti ad oggetto l'individuazione dei “luoghi sensibili” presenti sul territorio comunale al fine di applicare i limiti alla collocazione degli apparecchi da gioco con

vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, TULPS e successive modifiche, che ha condotto a respingere le ragioni espresse dalla parte ricorrente nei motivi di ricorso, per buona parte coincidenti con quelli in esame.

II.5. Ciò premesso, è ora il tempo di scendere nel dettaglio delle questioni di costituzionalità poste all'attenzione del Collegio.

A) Con una prima censura la parte ricorrente lamenta il contrasto delle ridette disposizioni di legge provinciale con l'articolo 41 della Costituzione che stabilisce la libertà di iniziativa economica, stante l'effetto ritenuto sostanzialmente espulsivo dell'attività da gioco lecito esercitata dalla parte ricorrente nel Comune di Malè, sotto l'insegna Caffè De Oliva, con asserita impossibilità di trasferimento dall'attuale sede logistica. Tale effetto deriverebbe dall'applicazione in concreto dell'art. 5 della legge provinciale n. 13 del 2015, in combinato disposto con la delibera della Giunta comunale n. 126/2022, attuativa delle anzidette disposizioni di legge di fonte provinciale, oggi per l'appunto in principalità impugnata e che individua i luoghi sensibili nell'ambito del territorio comunale.

Siffatta conclusione sarebbe comprovata dall'elaborato tecnico, redatto dal geom. Umberto Sandri e prodotto in giudizio, che determina nel 98,20% del territorio comunale la percentuale preclusa all'esercizio del gioco lecito nel comune di Malè e rappresenta, per la restante parte, come *“le aree insediabili risultino marginali ai centri cittadini, poco frequentate, dove insediare attività per il Gioco Legale risulta quasi impossibile”*. Conclude il consulente di parte nel senso seguente: *“il rispetto dei vincoli introdotti dagli art. 5 e 14 della L.P. 13 del 22/07/2015 <Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco> rendono di fatto incompatibile il territorio comunale di Malè con l'insediamento delle Attività di Gioco Legale, ed in particolare, la distribuzione del Gioco Legale attraverso gli apparecchi ex art. 110 comma 6, TULPS presso esercizi pubblici come sale da gioco e di attrazione”*.

A1) Al riguardo si evidenzia come l'articolo 41 della Costituzione, nel riconoscere la libertà di iniziativa economica, stabilisce che la stessa non possa *“svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*, nonché ammette che la legge possa indirizzare e coordinare *“a fini sociali ed ambientali”* l'attività economica privata e pubblica. Altresì la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che la tutela della salute può integrare proprio uno dei limiti imposti alla libertà di iniziativa economica, per il valore che viene ad essa attribuito (cfr. sul punto, da ultimo, Corte Cost., 8 luglio 2022, n.171).

Si è già detto che la condivisibile e del tutto consolidata giurisprudenza riconosce nelle misure qui in considerazione l'espressione della competenza legislativa regionale ovvero delle Province autonome in materia di tutela della salute e dunque esse, sotto un primo profilo, devono annoverarsi nei richiamati limiti imposti alla libera iniziativa economica per ragioni di tutela della salute, nel caso di specie costituiti dalla necessità di prevenire la ludopatia (cfr. ancora, in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. V, 6 settembre 2018, n. 5237). Del resto, una soluzione di questo tenore si pone anche in linea con la consolidata giurisprudenza eurounitaria, sulla base della quale *“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”* (cfr. Corte di Giustizia UE, 24 gennaio 2013, C-33/2013).

A2) Tuttavia, questo Tribunale ha anche aderito all'impostazione del Giudice di appello, secondo il ragionamento svolto nelle sentenze n. 1618 del 2019 e n. 11426 del 2022 già citate, che reputa indispensabile all'indagine dell'eventuale contrasto di simile disciplina con l'articolo 41 della Costituzione, anche - e soprattutto - l'approfondimento della situazione materialmente in essere, e ciò allo scopo di

poter apprezzare il concreto atteggiarsi del pregiudizio alla libertà di iniziativa economica in modo da verificare la proporzionalità e la ragionevolezza della misura legislativamente imposta, poiché trattasi di un profilo non affrontato *ex professo* dalla Corte Costituzionale nelle precedenti sentenze (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 1618/2019, ove si legge anche “*il parametro di legittimità costituzionale dell’art. 41 Cost. e dell’ivi contenuta clausola di utilità sociale deve essere rapportato al principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2, Cost., la cui valutazione deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore, nella sua insindacabile discrezionalità, rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità perseguite, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti (sul principio di ragionevolezza riconducibile all’art. 3, secondo comma, Cost., v. Corte cost. n. 1130/1988)*”). Coerentemente, con l’ordinanza collegiale 15 dicembre 2022, n. 48 è stata dunque disposta da questo Giudice un’apposita verifica “*per appurare - sulla base degli atti di causa (compresa la consulenza di parte prodotta in giudizio dalla ricorrente) e di ogni accertamento ritenuto utile ai fini della verifica - se, tenuto conto della conformazione del territorio del Comune di Malè e della relativa disciplina urbanistica vigente, l’applicazione del criterio della distanza di trecento metri dai siti c.d. sensibili individuati nell’art 5, comma 1, della legge provinciale n. 13/2015, così come anche definiti nella delibera n. 126 dd.13.9.2022 della Giunta comunale di Malè, determini che una sostanziale preclusione alla localizzazione sull’intero territorio comunale di esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco come quello gestito dall’impresa ricorrente, ivi comprese le sale gioco ecc., e, comunque, quale sia la percentuale di territorio in cui tale preclusione verrebbe ad operare (ovvero, all’opposto, la percentuale di territorio disponibile sia all’insediamento di esercizi in cui possano installarsi gli apparecchi da gioco, di nuove sale giochi e sale scommesse od all’installazione ex novo di apparecchi per il gioco d’azzardo lecito di cui all’art. 110, comma 6, del R.D. n. 773 del 1931, sia al trasferimento di quelle esistenti), considerati separatamente gli edifici esistenti e le strutture*

*di possibile edificazione. L'analisi sopra indicata (comprensiva dell'indagine della conformazione del territorio della disciplina urbanistica vigente e dei provvedimenti di individuazione dei luoghi sensibili), dovrà essere compiuta anche con riferimento ai comuni contermini al Comune di Malé nei quali, in ipotesi, l'attività potrebbe essere delocalizzata. In tutti i casi la distanza dai luoghi sensibili dovrà essere considerata distintamente sia in linea d'aria che in termini di percorso pedonale a piedi", incaricando all'uopo il Direttore del Dipartimento Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito - DABC del Politecnico di Milano o suo delegato, poi individuato nel prof. Piergiorgio Vitillo. Come già esposto in fatto, il verificatore nella relazione definitiva depositata l'11 febbraio 2023 ha concluso come segue: "1. L'applicazione della distanza di 300 m. (buffer) dai siti sensibili individuati dall'amministrazione comunale di Malé non determina una sostanziale preclusione alla localizzazione sull'intero territorio comunale di esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco come quello gestito dall'impresa ricorrente, in quanto l'applicazione del criterio della distanza dai luoghi sensibili non comporta un'impossibilità assoluta dell'esercizio di queste attività all'interno del <Territorio urbanizzato> né del <Territorio comunale>.*

*2. La de-localizzazione rimane infatti possibile e ammessa in due ambiti urbani - che, quindi, non ricadono all'interno dei buffer di 300 metri determinati dalla presenza dei luoghi sensibili - e riguarda circa 1,9 ha, che rappresentano il 3,2% del Territorio urbanizzato, nonché lo 0,07% del Territorio comunale (2.653 ha).*

*3. Le aree urbanisticamente ospitali il gioco d'azzardo lecito, seppur quantitativamente limitate, consentono la possibilità di delocalizzazione al loro interno dell'attività presente nel centro storico di Malé. Si tratta come visto di un dato che consegue la particolare configurazione ambientale, insediativa, morfologica del territorio comunale.*

*4. Dal punto di vista urbanistico-funzionale generale, come ricordato nel precedente paragrafo 4.2, le aree potenzialmente ospitali le funzioni del gioco d'azzardo lecito sono rappresentate da*

*ambiti a destinazione prevalentemente residenziale (di matrice storica, nella frazione di Montes) e da un'area a destinazione produttiva (in località via dei Molini)”.*

A3) Le conclusioni cui è pervenuto il prof. Vitillo, ad avviso del Collegio, sono idonee ad escludere la sussistenza del lamentato effetto preclusivo della disciplina provinciale, e con ciò il suo contrasto con l'art. 41 della Costituzione.

Al riguardo non possono essere apprezzate le obiezioni rappresentate in giudizio e, prima ancora, in sede di osservazioni alla bozza di relazione di verifica, quanto all'erronea considerazione, nell'indagine del verificatore, del solo territorio urbanizzato in luogo dell'intero territorio comunale. Al contrario, si condivide quanto al riguardo osservato dal verificatore: “- *la verifica richiesta presenta una natura squisitamente tecnico urbanistica, vale a dire di verifica delle aree che, dal profilo della destinazione urbanistica, possono ospitare le funzioni del gioco d'azzardo lecito, a partire dagli atti e dai documenti di pianificazione (in rapporto quindi allo stato di diritto vigente);*

*- il territorio urbanizzato rappresenta il corretto e naturale riferimento per l'analisi urbanistica svolta: le aree extraurbane sono per loro natura e caratteristiche di diritto destinate a usi agricoli produttivi e di tutela ambientale e paesaggistica (si tratta delle zone E, di cui all'art. 2 del decreto interministeriale 1444/1968), all'interno delle quali sono ammesse le funzioni al servizio di tali attività”.*

Il riferimento al territorio comunale, nell'ambito del quesito di verifica, deve invero essere inteso nella sua accezione tecnico-urbanistica, congruente con il perimetro dell'indagine richiesta e, dunque, con riguardo alla “*conformazione del territorio del Comune di Malè*” ed alla “*relativa disciplina urbanistica vigente*”. Conseguentemente l'indagine è stata correttamente riferita al territorio urbanizzato (cfr. in termini sentenza T.R.G.A. Bolzano, 9 marzo 2023, n. 63 “*la percentuale di aree insediabili per il gioco, pari, secondo la ricorrente all'1%*”: il che, peraltro, “*offre un dato certamente falsato, atteso che non si può determinare la percentuale di superficie coperta dal*

*divieto, derivante dall'applicazione del distanziometro, rapportandola all'intero territorio comunale, comprensivo cioè di quella sua parte, preponderante, in cui l'edificazione è interdetta tout court").*

A4) La conclusione sopra esposta circa l'infondatezza della censura di costituzionalità, riposa sulla risultanza dell'indagine del verificatore che si traduce nell'individuazione di una percentuale di territorio urbanizzato del Comune di Malè, disponibile al trasferimento dell'attività in questione, pari a 1,90 ha che rappresentano il 3,2% del territorio urbanizzato.

Tale quantificazione *in primis* consente di escludere l'esistenza della lamentata impossibilità di delocalizzazione: e, se così è, il territorio del Comune di Malè, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, non è precluso all'esercizio dell'attività da gioco lecito, mediante gli apparecchi previsti dall'art. 110, comma 6 del TUPLS.

In secondo luogo, il dimensionamento sopradescritto neppure assume la risibile valenza rappresentata dalla parte ricorrente, posto che lo stesso è stato prudentemente computato sottraendo “*le aree che per caratteristiche di diritto (vincoli storici, ambientali, paesaggistici) e di fatto (caratteristiche tipologiche e di urbanizzazione, o di difficile accessibilità), rappresentano ambiti in cui l'effettivo stato dei luoghi rende altamente improbabile la possibilità di localizzazione delle funzioni del gioco d'azzardo lecito e che quindi possono essere conseguentemente considerate <resistenti> alla trasformazione*” nonché “*gli areali indicati come ospitali le funzioni del gioco d'azzardo lecito sono stati già depurati dalle aree pubbliche, sia per la zona produttiva di interesse provinciale (la zona di via dei Molini), sia per la frazione di interesse storico di Montes (al netto della viabilità d'accesso a servizio degli edifici storici)*”. Dunque, si tratta di una quantificazione non meramente teorica ed astratta, ma declinata in concreto, ossia in relazione alla situazione territoriale del Comune considerato. Di ciò dà plateale evidenza il contenuto della relazione in

argomento che, a pag. 16 e 17, dopo aver individuato le “aree potenzialmente e astrattamente ospitali le funzioni del gioco d’azzardo lecito” in “un dato che rappresenta l’8,3% del territorio urbanizzato (60,2 ha) che sua volta la rappresenta circa l’1,9% dell’intero territorio comunale (2653 ha)”, sottrae “le aree che per le caratteristiche di diritto (vincoli storico, ambientali, paesaggistici) e di fatto (caratteristiche tipologiche di urbanizzazione, difficile accessibilità) presentano ambiti il cui effettivo stato dei luoghi rende altamente improbabile la possibilità di localizzazione delle funzioni del gioco d’azzardo lecito e che quindi possono essere conseguentemente considerate <resistenti> alla trasformazione per complessivi 3,1ha”, e così toglie dalla considerazione delle aree insediabili gli “insediamenti storici isolati (di cui all’art. 39 delle Norme del PRG 2014) diffusi in tutto il territorio extraurbano ma che presentano un’accessibilità difficoltosa e sono sottoposte a limitazioni degli interventi per le tutele e le salvaguardie previste dal PRG 2014, per complessivi 1,6ha” nonché le “aree pertinenziali esterne (di cui all’art 54 delle norme del PRG 2014), all’interno delle quali non è ragionevolmente ipotizzabile la localizzazione di funzioni del gioco d’azzardo lecito, per complessivi 1,5ha. Conseguentemente le aree effettivamente urbanisticamente ospitali all’interno del Comune di Malè ammontano a 1,9 ha ottenuti come visto sottraendo dai 5,0 teorici ettari astrattamente ospitali i 3,1 ettari <resistenti> alla trasformazione”.

A5) Sotto altro profilo, reputa il Collegio che l’identificazione del corretto parametro di riferimento atto a costituire la base di calcolo della percentuale di areale disponibile (concernente l’intero territorio comunale o il solo territorio urbanizzato) non meriti l’attenzione riservata nell’ambito degli atti difensivi della parte ricorrente, in quanto all’evidenza superata dall’individuazione in concreto delle aree per l’eventuale delocalizzazione, su cui deve invece concentrarsi la valutazione nell’ambito del giudizio.

Invero il verificatore ha individuato due aree potenzialmente idonee ad una nuova collocazione dell’attività, segnatamente costituite da “due ambiti visivamente

*rappresentati negli elaborati prodotti e allegati alla presente relazione di verifica (elaborati nn. 4 e 6):*

- il centro storico della frazione di Montes, di matrice prevalentemente residenziale con una commistione di tipologie insediative derivante dall'originaria caratterizzazione produttiva rurale;*
- l'area esistente a destinazione produttiva di via dei Molini, in corrispondenza dell'Innovation Center Malè”.*

Anche la parte ricorrente riconosce che le predette aree sono effettivamente esterne ai *buffers* (“*respingenti*”) determinanti il raggio di distanza di 300 mt. dai luoghi sensibili, salvo operare sulle stesse una valutazione di inidoneità così circostanziata: *“le aree insediabili risultino marginali ai centri cittadini, poco frequentate, dove insediare attività per il Gioco Legale risulta quasi impossibile”.*

Reputa il Collegio che tali ultime considerazioni non valgano affatto a comprovare l'effetto espulsivo in concreto lamentato, in quanto rappresentano - semmai - la ritenuta prospettiva di minore appetibilità economica del luogo deputato per il trasferimento, nonché il disagio derivante da tale spostamento, rispetto al locale oggi in gestione, situato al centro del principale nucleo urbano del comune: ossia elementi comunque non preclusivi per l'esercizio dell'attività in questione.

A6) Vale ancora evidenziare che l'obiettivo delle disposizioni della legge provinciale in argomento, è proprio costituito dalla esigenza di frapporre una distanza tra i luoghi sensibili individuati e gli apparecchi di gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6 del TULPS e successive modifiche, e ciò al fine di prevenire l'insorgenza della ludopatia nei soggetti più fragili, come sopra già chiarito. In disparte la considerazione che l'introduzione di “*distanziometri*” costituisce - come ben evidenziato dalla difesa provinciale - misura perseguita anche dalla legislazione statale quale risultante nel d.l. n. 158 del 2012, come convertito nella l. n. 189 del 2012 e dalle disposizioni legislative susseguenti, ne

deriva che l'allontanamento dei punti di offerta dai luoghi sensibili, è proprio l'effetto ricercato dalle disposizioni legislative provinciali ora in esame, che mirano a ridurre l'accesso occasionale al gioco legale e, per tale via, a prevenire l'accostamento al gioco d'azzardo di persone vulnerabili nell'intento di limitare, in tal modo, la probabilità dell'insorgere, in capo a queste ultime, di processi degenerativi verso forme ludopatiche. Ne viene che tale “*marginalizzazione*”, lungi dal costituire il paradigma del contrasto con l'art. 41 della Costituzione, neppure costituisce una conseguenza ulteriore ed inattesa della disciplina introdotta dal legislatore provinciale, e tale argomentazione si impone nella sua oggettività nel caso di Comuni di piccola dimensione, quale il Comune di Malè che conta un numero di abitanti poco maggiore a 2000 e che si estende su di una superficie urbanizzata relativamente modesta (in consimili termini si esprime, per altre fattispecie, la sentenza del T.R.G.A. di Bolzano, 7 marzo 2023 n. 58).

In altri termini, ciò che occorre verificare, non è la marginalizzazione dell'attività economica di cui si controverte, ma che l'obiettivo di prevenzione della ludopatia, in funzione della tutela della salute, non sia perseguito determinando il totale annichilimento dell'attività economica in questione nel territorio considerato. Al lume della svolta verificazione ribadisce il Collegio che tale effetto nel caso specie non si è realizzato in concreto, potendo individuarsi le due aree sopradescritte quale luogo di possibile delocalizzazione. In definitiva, tali aree testimoniano la persistente sussistenza di “*uno spazio utile residuo, bensì tendenzialmente ristretto, ma pur sempre idoneo e sufficiente per l'organizzazione economica dell'attività; in altri termini resta possibile l'apertura di esercizi commerciali con apparecchi da gioco nel territorio comunale, ma in un'area più limitata dello stesso e, tendenzialmente, al di fuori del centro abitato principale*” (cfr. su tale specifico profilo, negli stessi termini, la sentenza Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2019, n. 1806 e la sentenza Cons. Stato, sez. V, 4 dicembre 2019, n. 8298).

A7) Alla luce degli approfondimenti in concreto svolti per il caso di specie e delle conclusioni cui il verificatore è pervenuto, non giova pertanto alla parte ricorrente richiamare quanto statuito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 11426 del 2022 sulla circostanza che l'effetto preclusivo dell'attività di impresa possa ravvisarsi anche *“quando, pur sopravvivendo degli spazi, essi non sono idonei e/o sufficienti a delocalizzare le attività esistenti”* o all'esigenza che la possibilità di ricollocazione delle attività costrette alla chiusura sia accertata in concreto, *“tenendo conto della sua effettiva e reale gravosità e avendo presenti gli impedimenti anche soltanto meramente fattuali”*.

Invero, non sono utili in tal senso le argomentazioni svolte dalla parte ricorrente che si appuntano semplicemente sul carattere di minor appetibilità degli areali individuati, poiché il Collegio non reputa corretto spingere l'indagine sino all'identificazione di elementi ultronei rispetto alla compatibilità urbanistica e all'insussistenza di ostacoli di diritto o di fatto, aspetti già approfonditi dal verificatore, il quale ha considerato nell'analisi gli ostacoli tali da *“rendere altamente improbabile la possibilità di delocalizzazione”* (rif. sopra citata relazione del verificatore).

Il Collegio, viceversa, reputa che non devono essere presi in esame profili quali lo stato del mercato immobiliare o l'onerosità economica del trasferimento, ossia questioni che afferiscono alla valutazione di ricollocazione (oltreché di nuova collocazione) di qualsiasi attività economica (cfr. negli stessi termini T.R.G.A. Bolzano, sentenza 8 marzo 2023, n. 60).

A8) Inoltre, ed è ultima considerazione sul punto, la conclusione sopraesposta trova a ben vedere un avvallo nell'elaborato peritale prodotto dalla stessa parte ricorrente laddove segnatamente si rinvencono le seguenti considerazioni: *“come già sottolineato, tale vincolo imposto con la relativa legge provinciale, fa sì che le aree insediabili risultino marginali ai centri cittadini, poco frequentate, dove insediare attività per il gioco legale risulta quasi impossibile”* *“dal centro cittadino di Montes, comunque luogo poco frequentato, ed*

*isolato, luogo insolito dove sviluppare attività di questo tipo” “all’interno della frazione di Malè l’unica area insediabile è rappresentata da uno stabile e da un terreno posti nell’area produttiva, quindi un luogo poco frequentato e dove il passaggio di persone è limitato ad alcuni lavoratori. La localizzazione di strutture per il gioco legale in tale parte del paese risulterebbe poco efficiente e probabilmente con una ridotta durata dell’attività a causa della sua posizione decentrata rispetto al centro del paese” “Montes: queste zone infatti hanno la caratteristica di essere lontane dal vero centro del comune e dai servizi primari, con una bassa densità abitativa e circondate da verde o da zone destinate a coltivazione. Caratteristiche queste che ne precludono la possibilità di un buon risultato in termini di affluenza e di gioco”.* Siffatto argomentare suffraga non tanto una valutazione di impossibilità di localizzazione, quanto un giudizio di non convenienza di tale prospettiva. E nello stesso senso si esprime lo stesso atto introduttivo del presente giudizio allorché ivi si precisa che nelle “*aree astrattamente disponibili non si rinvennero zone adatte per gli insediamenti imprenditoriali in argomento, o perché tra loro disperse o perché circondate da verde o da zone destinate a coltivazione*”. Sul punto preme ribadire che le specifiche censure formulate con il ricorso in esame sono incentrate esclusivamente sugli impedimenti di natura giuridica derivanti dalla legge provinciale n. 13 del 2015, e che la parte ricorrente neppure ha offerto un principio di prova per dimostrare l’impossibilità di delocalizzare la propria attività a causa dell’inadeguatezza dell’offerta di immobili sul mercato nell’ambito delle aree potenzialmente insediabili del territorio del Comune di Malè. In particolare, dagli atti di causa non risulta che nel lungo periodo di tempo (ben 5 anni) concesso dalla legge provinciale n. 13 del 2015 per la rimozione degli apparecchi da gioco la ricorrente abbia tentato di delocalizzare la propria attività, né si evincono circostanze che dimostrino l’oggettiva difficoltà di delocalizzare.

A9) Infine, non giova allo scopo di sollevare la questione di legittimità costituzionale estendere il rilievo asseritamente espulsivo della legge provinciale n. 13 del 2015, al territorio di altri Comuni della provincia di Trento, né far richiamo alla facoltà data alle amministrazioni comunali dall'art. 5, comma 2, della medesima legge provinciale, di estendere la distanza dai luoghi sensibili sino a 500 mt., in luogo dei 300 mt. oggi previsti, difettando in entrambi i casi il necessario presupposto della “*rilevanza*” di tali questioni al fine del decidere.

In definitiva è confermato, anche sulla scorta dell'indagine di fatto, che la legge provinciale in argomento costituisce l'espressione della discrezionalità spettante al legislatore, assumendo soluzioni dimostrate in concreto come proporzionate ed adeguate alle finalità perseguite.

B) Quanto agli ulteriori profili di asserito contrasto delle disposizioni provinciali più volte richiamate con la Costituzione, non v'è ragione per discostarsi dalle conclusioni alle quali è già pervenuto questo stesso Tribunale in precedenti occasioni, da ultimo nella già richiamata sua sentenza 4 febbraio 2020, n. 12 riferita ad un analogo ricorso avverso la deliberazione del Comune di Storo n. 8 del 15/05/19 ed avente parimenti ad oggetto l'individuazione dei “*luoghi sensibili*” presenti sul territorio comunale: e ciò per le ragioni sinteticamente riproposte nel proseguo del presente paragrafo.

C) È invero manifestamente infondata la doglianza che si appunta sul contrasto della legge provinciale in argomento con gli artt. 3 e 97 della Costituzione asseritamente derivante dalla violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, nonché dell'imparzialità che deve informare l'operato delle pubbliche Amministrazioni in quanto sarebbe stata omessa, ingiustificatamente, una paritaria o omologa previsione vincolistica per tutti gli altri “*giochi*” gestiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Agenzia delle Dogane

(esemplificativamente individuati nel “Lotto”, “10 e Lotto”, “Superenalotto”, “Superstar”, “SiVinceTutto”, “Lotterie istantanee”, “Bingo”, “Totocalcio”, “Totogol”) ed in genere con riferimento a “*tutto il resto del palinsesto dei giochi pubblici*”. Infatti, non è irragionevole la scelta di disincentivare la collocazione degli apparecchi da gioco in questione inducendo la loro collocazione lontano dai centri abitati per prevenire il fenomeno della ludopatia, né discriminatoria la relativa misura, avendo da un lato il legislatore considerato tutti gli esercizi commerciali nei quali possono essere installati apparecchi da gioco in questione, nel mentre sotto altro aspetto è scientificamente provata la differente pericolosità degli apparecchi da gioco *ex art. 110, comma 6 TULPS* e successive modifiche rispetto ad altre forme di gioco lecito (cfr. per tutte la sentenza di questo Tribunale 213/2013 con riferimento a predetti apparecchi da gioco “*come già diffusamente evidenziato da questo tribunale con le sentenze numero 63/2013 e numero 96/2013, è ormai 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 curati 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 sul potenziale giocatori gli apparecchi da gioco di cui trattasi*”), e quindi vertendosi in fenomeni e forme di gioco tra loro non comparabili.

D) La parte ricorrente, deduce altresì che il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla sfera di attribuzioni riconosciuta al legislatore regionale ed invaso la competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, sancita dall’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. In tesi della stessa parte ricorrente i livelli essenziali sarebbero già stati stabiliti dalla disciplina statale, in particolare costituita dal d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189, che ha previsto il

procedimento di pianificazione delle forme di progressiva ricollocazione degli apparecchi da gioco qui in considerazione, nel cui contesto gli Enti locali avrebbero solo una facoltà di presentare proposte motivate. Anche tale doglianza non può essere condivisa. Sul punto è sufficiente far richiamo a quanto descritto nel paragrafo II B della presente sentenza, ed in particolare alle statuizioni della Corte costituzionale, espresse nella sentenza n. 27 del 2019, ivi riportate e confortate dalle consolidate conclusioni cui è addivenuta la giurisprudenza amministrativa.

E) Poiché la legge provinciale non incide in alcun modo sulla facoltà di esercitare impresa in tema di gioco lecito, ma sulle modalità relative, non si realizza l'effetto espropriativo lamentato dal ricorrente, al punto D) (RECTE E) del sesto motivo di ricorso, come statuito nella sentenza più volte richiamata del Consiglio di Stato n. 8298/2019, che si condivide: *“Inesatto è, poi, il riferimento agli artt. 42 Cost., poiché le disposizioni regionali non operano, in via diretta ed immediata, l'acquisizione alla mano pubblica di beni e diritti facenti capo ai privati operatori economici (ovvero non dispongono un effetto espropriativo) e all'art. 97 Cost., poiché le misure in esame non regolano l'azione amministrativa ma esclusivamente attività private”*. Inoltre, sul punto può trovare applicazione nel caso in esame quanto ulteriormente affermato dallo stesso Consiglio di Stato nella sua già citata sentenza n. 11426 del 2022. In particolare, secondo quanto si legge nella motivazione di tale pronuncia, *“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). La moratoria di cui si dirà ... integra infatti un elemento di tutela dell'operatore economico, diretto a consentirgli, entro un congruo lasso temporale (pari a dodici mesi ulteriormente prorogabili di sei, ma con decorrenza dalla data di comunicazione del provvedimento di <mappatura>, intervenuto il 14 maggio 2018, a distanza di circa un anno dalla delibera regionale n. 831 del 12 giugno 2017) di svolgere tutte le attività necessarie al reperimento di nuovi locali continuando, nelle more, l'esercizio dell'attività e realizzando un equilibrato e ragionevole contemperamento degli interessi privati e pubblici coinvolti (così testualmente, Cons. Stato, parere n. 686/21). D'altronde, i motivi di asserita <oggettiva aleatorietà dell'eventuale spostamento dei locali di esercizio> esposti in ricorso sono prospettati in termini del tutto ipotetici per la parte riferita a sopravvenienze normative impeditive del trasferimento ed in termini del tutto svincolati dalla normativa applicabile per la parte riferita alla sopravvenienza di un nuovo <luogo sensibile>..". Infatti, si rammenta che sin dall'entrata in vigore della legge provinciale n. 13 del 2015 (luglio 2015) le imprese del settore - ivi compresa la ricorrente - hanno appreso che ai sensi dell'art. 14, comma 1, di tale legge avrebbero dovuto rimuovere entro congruo termine gli apparecchi che avevano collocato presso i propri esercizi. Dunque, il lungo periodo concesso per delocalizzare, oppure per diversificare la propria attività (si ribadisce: 5 o 7 anni, a seconda della diversa tipologia dell'esercizio) smentisce qualsivoglia effetto espropriativo della disciplina in questione, nonché qualsivoglia lesione del legittimo affidamento.

In definitiva, le considerazioni sopra svolte conducono il Collegio ad affermare la manifesta infondatezza dei plurimi profili d'illegittimità costituzionale prospettati nel ricorso.

IV. Sempre procedendo con le questioni pregiudiziali avanzate nel gravame, nel settimo motivo di ricorso la parte ricorrente, prospetta "Le <tensioni> con le direttive

comunitarie (Direttiva 98/34/CE così come modificata dalla Direttiva 98/48/CE) (RECTE DIRETTIVA (UE) 2015/1535) e con gli articoli 49 e 56 del TFUE (già articoli 43 e 49 del TCE)” della legge provinciale n. 13 del 2015. Gli artt. 5 e 14 dovrebbe sussumersi tra le “regole tecniche” di cui alla direttiva 98/34/CE, modificata dalla direttiva 98/48/CE, ovvero nella nozione di “altro requisito” oppure di “regola relativa ai servizi?” e, dunque, sarebbe stato nella specie violato l’obbligo di preventiva comunicazione alla Commissione Europea, determinandosi di conseguenza l’impossibilità della relativa applicazione. Le richiamate disposizioni, in particolare, integrerebbero “regole tecniche destinate ad incidere sulla libera circolazione dei beni e servizi mediante l’introduzione di restrizioni (nella forma del divieto di collocazione degli apparecchi rispetto a luoghi definiti sensibili)”. In tesi della parte ricorrente, i servizi resi nel settore dell’offerta di gioco pubblica rientrerebbero indubitabilmente nell’ambito applicativo della direttiva, ossia nella definizione di servizi (definizione che comprende “qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi?”) in quanto si tratta di “attrezzature elettroniche, con le quali un concessionario di rete mette a disposizione del singolo giocatore, che ne fa espressa richiesta versando l’importo previsto per ciascuna partita, una rete telematica, controllata a distanza”. Sotto altro profilo si tratterebbe comunque di “regole tecniche afferenti alla libera commerciabilità dei beni/prodotti”. Infine, le disposizioni in questione sarebbero da annoverare nella definizione di “altro requisito”, incidendo sulla commercializzazione degli apparecchi. Inoltre, quanto alla violazione degli articoli 49 e 56 del TFUE, si tratterebbe di una restrizione delle libertà di circolazione e di stabilimento, che si traduce “in una totale eradicazione dal territorio dell’attività imprenditoriale” mentre “i principi di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento possono subire limitazioni unicamente per giustificati motivi di interesse generale di natura non economica, purché le

*restrizioni costituiscano misure proporzionate e non discriminatorie, fatte salve peraltro le procedure di informazione”.*

Il motivo non può essere accolto.

A ben vedere la censura è ancora una volta fondata sul presunto effetto espulsivo della disciplina, che, secondo i ricorrenti, avrebbe influenzato significativamente la commercializzazione del prodotto.

Ne deriva in primo luogo che, alla luce delle conclusioni esposte nella precedente lett. A), l'insussistenza di siffatto lamentato effetto mina nelle sue fondamenta anche la doglianza ora considerata.

In secondo luogo, non v'è ragione per discostarsi dall'orientamento già univocamente espresso da questo stesso Tribunale in relazione a siffatta doglianza, da ultimo con sentenza n. 12 del 2020 e qui di seguito riportato: *“preme evidenziare che 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 (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 escluso, per le medesime ragioni, 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 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 (sentenza 24 gennaio 2013, cit.). Nel settore dell'esercizio dell'attività imprenditoriale del gioco lecito, pure a livello di diritto eurounitario, le esigenze di tutela della salute vengono ritenute del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche che muovono le imprese” (in termini cfr. sentenza Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2019, n. 1806; sentenze T.R.GA. Trento, n. 206 e n. 213 del 2013, T.A.R. Lombardia, Milano, sentenza, sez. I, 30 dicembre 2020, n. 2643).*

Al riguardo si condivide quanto ulteriormente argomentato dalla difesa delle resistenti circa il fatto che le disposizioni richiamate non possono essere ricondotte ad una “regola tecnica afferente ai servizi” della società dell’informazione in quanto l’allegato I della direttiva (UE) 2015/1535 - che ha sostituito la direttiva 22/06/1998, n. 98/34/CE recante omologa previsione nell’allegato V - include espressamente nell’elenco indicativo dei servizi non contemplati dall’articolo 1, ossia i servizi non forniti “a distanza”, i servizi forniti in presenza del prestatario e del destinatario, anche se mediante dispositivi elettronici, tra i quali alla lettera d) espressamente indica “i giochi elettronici messi a disposizione di un giocatore presente in una sala giochi”: e neppure gli stessi possono annoverarsi quale “specificazione tecnica” di un prodotto “in quanto (ciò) non riguarda le caratteristiche che deve possedere il terminale di gioco, i suoi livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, ovvero la sicurezza”, né “è riconducibile alla categoria delle <regole tecniche> di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera f),

della direttiva 2015/1535 concernenti l'utilizzazione di un prodotto... che hanno una portata evidentemente più ampia di una semplice restrizione dell'utilizzo e comportano un utilizzo puramente marginale del prodotto in questione". Infine, la distanza minima non può rilevare quale "altro requisito" in quanto, alla luce della verifica, non influenza in modo significativo la sua commercializzazione. Invero le disposizioni in questione possono rappresentare una "regola tecnica" soltanto laddove la loro portata 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 il suo rinnovamento, ma si opera solo una sua limitazione spaziale per finalità di interesse socio-sanitario. 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 nel loro insieme a fissare limiti parziali, in particolare le aree (i cc.dd. "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 comunque geograficamente limitati. In tal senso, ha ragione la resistente Provincia, che annota come "l'introduzione di una distanza minima legale dai luoghi sensibili non ha comportato l'introduzione di un numero massimo di esercizi pubblici nei quali gli apparecchi possono essere installati, né l'introduzione di un numero massimo di apparecchi autorizzabili all'interno degli esercizi stessi".

Né offre argomenti aggiuntivi la memoria di replica da ultimo depositata dalla parte ricorrente laddove richiama una giurisprudenza della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia, sentenza Admiral, 8 ottobre 2020, C-711/19) che risulta neutra rispetto alla qualificazione sopra dedotta, a tal punto da essere citata anche dalla

resistente Provincia quale fondamento dell'opposto argomentare (rif. memoria replica Provincia del 19.02.2023).

V. Passando al merito delle altre doglianze, non è fondato il primo motivo di ricorso che si appunta sul difetto di motivazione e di istruttoria del gravato provvedimento, per non aver individuato, con dati descrittivi e/o statistici, le categorie di persone tutelando nonché le concrete esigenze di prevenzione della dipendenza da gioco come sviluppate nel territorio considerato del Comune di Malè, poiché *“in tanto può dirsi correttamente applicata la norma di copertura [l'articolo 5 della <LP>], in quanto l'ente pubblico dia conto dell'esistenza di tale vizio o, quanto meno, del rischio che tale <vizio> esista sul territorio comunale”*. Al riguardo deve osservarsi che il divieto di collocazione di apparecchi da gioco è stabilito in maniera vincolata dall'art. 5 della legge provinciale n. 13 del 2015 laddove prevede *“Per tutelare determinate categorie di persone più vulnerabili e per prevenire la dipendenza da gioco, è vietata la collocazione degli apparecchi da gioco individuati dall'articolo 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), a una distanza inferiore a trecento metri dai seguenti luoghi:...”* così come il corrispondente obbligo di rimozione di cui al susseguente art. 14. Dunque, il Comune di Malé, con l'approvazione della deliberazione impugnata, ha dato puntuale applicazione alla disciplina di fonte provinciale che non riserva, sul punto, alcun margine di apprezzamento discrezionale in capo all'ente locale. In particolare, l'*incipit* del comma 1 dell'art. 5 (*“Per tutelare determinate categorie di persone più vulnerabili e per prevenire la dipendenza da gioco”*) esprime esclusivamente la *ratio legis* e non costituisce un elemento costitutivo della fattispecie di divieto, non onerando l'Amministrazione di alcuna istruttoria sul punto. La sussistenza della problematica per la salute dei cittadini amministrati cui il Comune intende far fronte (ludopatia) mediante le azioni preventive previste costituisce il fondamento che ha orientato il

legislatore provinciale nella approvazione di una disciplina vincolante ed uniforme per tutto il territorio della Provincia di Trento, scelta pacificamente rimessa alla discrezionalità del medesimo legislatore a mente della consolidata giurisprudenza, già richiamata nel paragrafo II della presente sentenza, come confermato nelle precedenti sentenze di questo stesso Tribunale (cfr. *ex plurimis*, da ultimo sentenza 12/2020, nonché n. 206 e n. 213, n. 225/2013: “*Occorre, sul punto, precisare che la discrezionalità del legislatore non va confusa con la discrezionalità (amministrativa e/o tecnica) dell’amministrazione pubblica, nel senso che la prima costituisce l’esplicazione delle scelte politiche degli organi investiti del potere legislativo e trova i suoi limiti nelle sole norme sovraordinate di rango costituzionale (ed, eventualmente, nel diritto eurounitario), talché la stessa, una volta rispettati tali limiti (compresi i principi di ragionevolezza e di razionalità intrinseca), non appare ulteriormente sindacabile (in sede di giudizio di costituzionalità)*”).

VI. Neppure merita condivisione il secondo motivo del gravame che denuncia la “*Violazione di legge, eccesso di potere per carenza di istruttoria e/o di motivazione e/o per motivazione illogica in relazione all’individuazione dei luoghi sensibili*”, poiché l’elencazione dei siti sensibili recata nella delibera impugnata sarebbe costituita “*da numerosissimi siti privi di qualsiasi specificazione, di dubbia sussumibilità nelle categorie di riferimento e la cui inclusione nelle stesse è priva sia di istruttoria che di motivazione*”. La censura, prima ancora che infondata, è inammissibile. Come ricostruito in fatto (cfr. relazione del Comune di Malè del 7.12.2022), il locale gestito dalla parte ricorrente dista 51 metri lineari da un luogo sensibile individuato testualmente della legge provinciale, ossia la chiesa parrocchiale che è da annoverarsi incontrovertibilmente tra i “*luoghi di culto*” di cui all’art. 5, comma 1, lett. d) della legge provinciale. In relazione alla materiale sussistenza ostativa di tale luogo neppure era necessaria l’attività ricognitiva espressa nel provvedimento impugnato, conseguendo l’obbligo di delocalizzazione direttamente dalla legge. Sussiste, pertanto, un difetto di interesse

originario all'accoglimento del motivo di ricorso che concerne gli altri luoghi sensibili individuati nella delibera impugnata, irrilevanti tuttavia per la posizione dei ricorrenti.

VII. Né miglior sorte hanno i motivi terzo e quarto incentrati sulla violazione dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011 n. 180 (recante “*norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*”), poiché: “*nel momento di formazione della delibera giuntale di Malè, la quale, pur andando fortissimamente ad incidere in maniera assolutamente pregiudizievole, su una molteplice serie di attività imprenditoriali non è stata anticipata né da alcuna <previa ponderazione> delle ricadute delle sue previsioni sui menzionati settori economici, né, tanto meno ha applicato i criteri di proporzionalità e gradualità di cui, specificatamente, all'articolo 6, comma 1 lettera c)*” ed in tal senso vi sarebbe il difetto di motivazione del gravato provvedimento. L'articolo 6, di cui si lamenta la violazione, dispone quanto segue: “*1. Lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso: a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte; b) l'effettiva applicazione della disciplina di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR); c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività. 2. All'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.»; b) al comma 5, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) i*

*criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché' le relative fasi di consultazione»; c) dopo il comma 5, è inserito il seguente: «5-bis. La relazione AIR di cui al comma 5, lettera a), dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione». 3. I criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, introdotto dal comma 2 del presente articolo, sono stabiliti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, tenuto conto delle attività svolte ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 4. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività di cui al comma 1. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi del sistema delle camere di commercio, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 5. I soggetti di cui al comma 1 prevedono e regolamentano il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese, fatto salvo quanto disposto ai sensi dell'articolo 14, comma 5, lettera a), della legge 28 novembre 2005, n. 246, come sostituita dal comma 2 del presente articolo”.*

La disciplina adottata dal Comune per un verso deve intendersi come direttamente e inderogabilmente riferita al legislatore provinciale, poiché il Comune medesimo

non ha assunto alcuna *“iniziativa regolamentare”* ma ha esercitato, con il provvedimento impugnato, un potere vincolato, come già chiarito nel precedente paragrafo V della presente sentenza non rilevandosi nel quadro normativo provinciale alcuna possibilità di scelta tra *“più opzioni”*, presupposto invece che è previsto dall’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Sotto altro profilo, la richiamata disposizione della l. n. 180 del 2011, e segnatamente l’art. 6, comma 5, non pare di per sé idonea, stante il suo carattere essenzialmente programmatico, a fondare un indiscriminato dovere di consultazione in sede di adozione dei provvedimenti di regolazione ed, a tutto concedere, la partecipazione sarebbe in ogni caso circoscritta, come traspare dal dato testuale, alle sole *“organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese”*, sicché l’eventuale violazione di un ipotetico dovere di consultazione potrebbe, al più, essere censurata esclusivamente da queste ultime se pretermesse, ma non anche dai singoli operatori, i quali non risultano legittimati ad accedere al procedimento, con conseguente sequela di inammissibilità del profilo di censura (cfr. in termini sentenza T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 11 febbraio 2020, n. 67).

VIII. Deve essere da ultimo disatteso anche il quinto motivo di ricorso che censura la mancata adozione di uno strumento di pianificazione territoriale previsto dalla legge provinciale trentina 4 agosto 2015 n. 15 (recante la *“Pianificazione urbanistica e governo del territorio”*), ritenendo che, in difetto di espressa previsione della l.p. 13 del 2015 circa lo strumento utilizzabile per la definizione dei luoghi sensibili, si tratterebbe di una disposizione operante nella materia del governo del territorio, secondo la sua definizione giurisprudenziale e dottrinale, con conseguente violazione anche delle prerogative di partecipazione. Va rilevato al riguardo che la disciplina di fonte provinciale richiamata non esige affatto l’adozione di un provvedimento da individuarsi nell’ambito degli strumenti di pianificazione

urbanistica, invero aventi carattere di tipicità, della l.p. 15 del 2015. Inoltre, come statuito dalla giurisprudenza costituzionale ormai consolidata (rif. sentenza 27/2019) il potere esercitato dal Comune trova il proprio fondamento nella disposizione legislativa più volte richiamata che è espressione della competenza legislativa provinciale in materia di “*tutela della salute*” o delle “*politiche sociali*” attribuita dall’art. 9 dello Statuto speciale di autonomia (cfr. richiamata sentenza T.R.G.A Trento n. 12/2020).

IX. Merita evidenziare, a chiusura di tutto quanto sopra argomentato, che le conclusioni sopra esposte sono confermate nell’orientamento ormai sedimentato della giurisprudenza amministrativa, anche molto recente (*ex plurimis* da ultimo sentenze Cons. Stato, sez. VI, n. 1806/2019, Cons. Stato, Sez. V, n. 8298/2019, Cons. Stato, sez. III 8563/2019, parere Cons. Stato, Sez. I, n. 2463/2019; Cons. Stato, Sez. III, 1382/2023; Cons. Stato, Sez. II, 7903/2021, Cons. Stato, Sez. V, 11426/2022).

X. Le spese del giudizio seguono la regola generale della soccombenza di lite, nella misura indicata nel dispositivo, mentre nulla è dovuto per le parti non costituite. E’ altresì posto a carico della parte ricorrente anche l’onorario spettante al verificatore nominato per l’esecuzione della verifica disposta con l’ordinanza n. 48 del 2022 - al quale è stato peraltro già riconosciuto un anticipo pari a euro 2.000,00, già provvisoriamente posto a carico della parte ricorrente –, onorario che sarà liquidato con successivo decreto, a seguito della presentazione da parte del prof. Vitillo, a mente dell’art. 66, comma 4 c.p.a., dell’istanza corredata della documentazione necessaria, nel puntuale rispetto dei termini fissati dall’articolo 71 del d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, in parte lo dichiara inammissibile e per il resto lo respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio a favore delle Amministrazioni resistenti nella misura pari ad euro 3.000,00 (tremila/00), di cui euro 1.500,00 (millecinquecento/00) in favore della Provincia autonoma di Trento e euro 1.500,00 (millecinquecento/00) in favore del Comune di Malè, oltre al 15% per spese generali e agli accessori di legge.

Rinvia ad un successivo decreto la liquidazione delle spese di verifica, parimenti poste solidalmente a carico delle parti ricorrenti.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Cecilia Ambrosi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Cecilia Ambrosi

IL PRESIDENTE  
Fulvio Rocco

IL SEGRETARIO