

N. 00383/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00727/2017 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 727 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Hbg Connex S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Cino Benelli, domiciliato presso la Segreteria TAR in Bologna, via D'Azeglio, 54;

contro

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

nei confronti

-Comune di Bologna, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini e Caterina Siciliano, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura comunale in Bologna, piazza Maggiore, 6;
-Consiglio delle Autonomie Locali (Cal), non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione n. 831 del 12 giugno 2017 della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, intitolata “Modalità applicative del divieto alle sale gioco e alle sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito (L.R. 5/2013 come modificata dall'art. 48 L.R. 18/16)”, pubblicata sul BURERT n. 165 del 16 giugno 2017 - Parte Seconda; dell'incognito parere positivo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) acquisito in data 12 giugno 2017, nonché di tutti i provvedimenti comunali di “mappatura dei luoghi sensibili” e “conseguenti sulle attività in corso” da essa previsti, ivi compresi quelli di sospensione e chiusura adottati sulla scorta di tale deliberazione ed in pretesa applicazione dell'art. 6 L.R. Emilia Romagna n. 5/2013, così come modificato con l'art. 48 L.R. n. 18/2016.

E per l'annullamento,

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da HBG CONNEX S.P.A. il 3\5\2019:

della deliberazione n. 68 del 21 gennaio 2019 della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, intitolata “Modalità applicative del divieto di esercizio dei punti di raccolta delle scommesse (cd. Corner), ai sensi dell'art. 6, comma 2 bis, della L.R. n. 5/2013, e ulteriori integrazioni alla delibera di Giunta Regionale n. 831 del 2017”, pubblicata sul BURERT n. 40 del 6 febbraio 2019; dell'incognito parere positivo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) espresso in data 16 gennaio 2019.

Visti il ricorso principale, il ricorso per motivi aggiunti e i relativi, rispettivi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2023, il dott. Umberto

Giovannini e uditi, per le parti, i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del giudizio, HBG Connex s.r.l. – società che esercita attività di “sala giochi” in locali ubicati in diversi Comuni della Regione Emilia – Romagna, all'interno dei quali sono collocati apparecchi da gioco lecito di cui all'art. 110, c. 6, TULPS – chiede l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale Emilia – Romagna n. 831 del 12.06.2017 e del suo allegato, atti recanti entrambi modalità applicative del divieto alle sale gioco e sale scommesse di nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito e, inoltre, essa chiede l'annullamento del connesso (ma non conosciuto) parere positivo reso dal C.A.L. -Consiglio delle Autonomie Locali- nonché dei provvedimenti eventualmente adottati dai vari Comuni della Regione Emilia-Romagna di mappatura dei luoghi, nonché dei provvedimenti di sospensione e chiusura delle sale da gioco medio tempore adottati dai Comuni della Regione per il mancato rispetto delle disposizioni di cui alla L.R. Emilia-Romagna n. 5 del 2013 e s.m. e i..

A sostegno dell'azione impugnatoria, la società ricorrente riferisce che certamente alcuni dei locali in cui essa esercita detta attività in diversi Comuni della Regione Emilia-Romagna sono situati a distanza inferiore di m. 500 da altri siti (c.d. luoghi sensibili” ex L.R. Emilia - Romagna n. 5 del 2013) in riferimento ai quali vige il divieto di installazione di sale giochi e sale scommesse se posti a distanza inferiore da quella suindicata. La citata legge regionale, all'art. 6, comma 2 bis, individua tali peculiari strutture in quelle che ospitano: Istituti scolastici di ogni ordine e grado, luoghi di culto, impianti sportivi, le strutture residenziali o semiresidenziali che operanti in ambito sanitario o socio sanitario, strutture recettive per categorie protette di persone, luoghi di aggregazione giovanile e oratori. Con la deliberazione

della Giunta regionale Emilia – Romagna impugnata è stato reso cogente l'esercizio del potere di pianificazione comunale previsto e disciplinato dall'art. 6 della Legge regionale, con conseguente obbligo per i Comuni di adottare sia apposita mappatura dei luoghi sensibili sia gli atti di predisposizione dell'elenco dei punti di raccolta gioco in ambito comunale posti a distanza inferiore da quella prevista ex lege, sia, infine, i consequenziali ordini di chiusura dei locali, nei casi in cui, nei successivi sei mesi dalla comunicazione della riferita situazione, l'attività svolta in quei locali non sia stata delocalizzata. Secondo la ricorrente, pertanto, la delibera regionale impugnata è illegittima per violazione degli artt. 23, 41 e 97 Cost.; nonché per violazione dell'art. 1, c. 2 del D.L. n. 1 del 2012, conv. dalla L. n. 27 del 2012 e per violazione dell'art. 6 L.R. n. 5 del 2013 e dell'art. 48 L.R. n. 18 del 2016, nonché dell'art. 46 dello Statuto della Regione Emilia – Romagna; eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti. Parte ricorrente rileva che la delibera di Giunta Regionale impugnata, anziché limitarsi a definire le “modalità attuative” del citato art. 6, c. 2 bis L.R. n. 5 del 2013 – e pertanto ad enunciare le modalità di calcolo della ivi prescritta distanza di m. 500 e i criteri che le Amministrazioni comunali devono utilizzare per procedere alla ricognizione e individuazione dei “luoghi sensibili” – ha invece illegittimamente proceduto, in assenza di adeguata copertura legislativa – ad estendere retroattivamente il divieto previsto dalle sopra richiamate norme generali anche alle sale giochi e sale scommesse già operanti in epoca anteriore alla loro entrata in vigore. Tale divieto deve infatti essere circoscritto alle sole nuove attività “aperte” dopo l'introduzione del divieto, come emerge dal tenore del citato comma 2 bis dell'art. 6 della L.R. n. 5 del 2013, in cui la norma si riferisce espressamente ai casi di “nuova installazione”. La delibera regionale travalica, inoltre, i propri limiti applicativi, nella parte in cui attribuisce agli enti territoriali potestà non solo di

marca ricognitiva (“mappatura dei luoghi sensibili”), ma anche di carattere conformativo, cautelare e sanzionatorio (“provvedimenti conseguenti sulle attività in corso”); in quanto potestà connotate da particolare incidenza negativa sul libero esercizio di attività economiche del tutto lecite, ancorché impingenti sul bene salute. Tra tale tipologia di provvedimenti vi sono sia quelli di sospensione degli atti autorizzatori in corso di adozione, sia quelli, di carattere cautelare e interdittivo, che dispongono la chiusura dell’esercizio in cui si svolge l’attività di sala giochi o sala scommesse. Risultano inoltre illegittime le prescrizioni della citata delibera regionale con la quale si dispone che i Comuni, nel caso di apertura di nuovi luoghi sensibili, siano obbligati ad aggiornare l’operazione di mappatura, in tal modo illegittimamente esponendo a rischio di chiusura tutte le sale giochi e scommesse presenti in Regione, ivi comprese quelle attività che, allo stato, risultano rispettare il suddetto limite distanziometrico. Ciò comporta ulteriormente, ad avviso della ricorrente, la violazione dell’art. 48 dello Statuto della Regione Emilia – Romagna, dato che la Giunta regionale, con la gravata delibera, si è illegittimamente appropriata di competenze e potestà istituzionalmente spettanti all’Assemblea legislativa regionale. Del resto, ai sensi dell’art. 1, c. 2 del D.L. n. 1 del 2012, convertito dalla L. n. 27 del 2012, deve darsi un’interpretazione restrittiva, tassativa e ragionevolmente proporzionata delle previsioni che comprimono le libertà d’impresa garantite a livello costituzionale ed euro unitario, con la conseguenza che alle sale giochi o scommesse precedentemente operanti, in quanto non previste dalla L.R. n. 5 del 2013 quale destinatarie della nuova disciplina, non devono ritenersi soggette al citato limite distanziometrico dai c.d. “luoghi sensibili”.

Con il secondo motivo, parte ricorrente solleva questione di illegittimità costituzionale degli artt. 48, c. 5, L.R. n. 18 del 2016 e 6, comma 2 bis L.R. n. 5 del 2013 con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 23, 41 e 97 Cost.,

stante la riferita contrarietà a tali disposizioni della Carta Costituzionale della norma regionale, ove essa debba essere interpretata nel senso di abilitare la Giunta regionale a introdurre qualsivoglia modalità attuativa del nuovo regime normativo relativo alle sale giochi/scommesse.

Il terzo motivo di ricorso rileva violazione dell'art. 8 della L.R. n. 20 del 2000 ed eccesso di potere sotto diversi profili, posto che la nuova disciplina risulta adottata in violazione della normativa attinente all'uso e governo del territorio di cui alla citata disposizione regionale. Ciò in quanto la gravata delibera di Giunta regionale consta, al di là del *nomen iuris* adottato dal legislatore regionale, di norme di natura pianificatoria in materia urbanistico/territoriale che sono finalizzate, oltre che alla tutela della salute, anche alla tutela della qualità ambientale del territorio. Pertanto non sono applicabili a tale materia non previste misure similari a quelle di salvaguardia, quali sono certamente quelle che impongono ai Comuni la sospensione dell'iter procedimentale relativo alle autorizzazioni già richieste ma non ancora rilasciate alla data di entrata in vigore della delibera di Giunta regionale. Nel caso, stante la natura pianificatoria della nuova disciplina, prima dell'adozione dei provvedimenti di sospensione delle autorizzazioni pendenti, l'amministrazione precedente avrebbe dovuto avviare l'iter previsto dall'art. 8 della L.R. n. 20 del 2000, con applicazione delle relative garanzie partecipative ivi indicate.

Ulteriore motivo di ricorso evidenzia violazione degli artt. 3, 5 e 118 Cost. e violazione dell'art. 6 della L.R. n. 5 del 2013, con riferimento ai poteri dati dalla delibera regionale ai Comuni in riferimento alle attività pressoché "vincolate" di sospensione dei procedimenti autorizzatori e di chiusura degli esercizi. Il carattere vincolato di tali disposizioni si pone in contrasto, da un lato con i principi di autonomia e sussidiarietà di cui agli artt. 5 e 118 Cost. e, dall'altro lato, con lo stesso art. 6 della L.R. n. 5 del 2013 che prevede l'attribuzione solo di poteri

dichiaratamente “discrezionali” riguardo alle previsioni urbanistico –territoriali di “localizzazione delle sale gioco e delle sale scommesse di cui al comma 3 ter del presente articolo, nell’osservanza delle distanze minime da luoghi sensibili...”.

Il quinto motivo denuncia violazione dell’art. 11 delle Preleggi al Codice civile, nonché violazione dell’art. 6 L.R. n. 5 del 2013; violazione dell’art. 48 L.R. Emilia – Romagna n. 18 del 2016. L’impugnata delibera giunta non solo impedisce l’apertura di nuovi esercizi per l’attività di sala giochi, ma anche risulta incidere sulle Sale già operanti in epoca anteriore alla sua pubblicazione ed alla stessa L.R. n. 18 del 2016. Secondo la ricorrente, tutto ciò comporta palese violazione del principio di irretroattività di cui all’art. 11 Preleggi del Codice civile.

Con il sesto motivo parte ricorrente solleva ulteriore questione di legittimità costituzionale del c.d. degli artt. 48, c. 5 L.R. n. 18 del 2016 e 6, c. 2bis L.R. n. 5 del 2013 per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost. e art. 6 CEDU. Tali disposizioni sarebbero incostituzionali qualora esse dovessero essere interpretate nel senso di riferirsi non solo alle sale giochi e sale scommesse di nuova apertura ma anche, retroattivamente, a quelle già in attività prima della entrata in vigore delle stesse. Stesso ragionamento vale anche con riferimento all’art. 6 CEDU, ove si stabilisce che le circostanze che giustificano l’introduzione di norme retroattive devono essere sempre intese in senso restrittivo.

Con il settimo motivo la società ricorrente rileva la violazione degli artt. 3, 41, 42 e 97 Cost., nonché dei principi emergenti dal D.L. n. 158 del 2012, conv. dalla L. n. 189 del 2012, dell’art. 1. C. 2 D.L. n. 1 del 2012, conv. dalla L. n. 27 del 2012 e dell’art. 6 L.R. n. 5 del 2013 e dell’art. 48 L.R. n. 18 del 2016. La deliberazione regionale contrasta, comunque, ad avviso della ricorrente, con i superiori principi di ragionevolezza e proporzionalità dell’azione amministrativa, in quanto le nuove misure adottate dai Comuni comporteranno, in concreto, un effetto “espulsivo”

dal territorio comunale di attività commerciali del tutto lecite, unicamente in ragione del fatto che esse sono poste a distanza inferiore da quella minima prevista dal legislatore regionale.

Con l'ottavo motivo di ricorso parte ricorrente solleva ulteriore questione di legittimità costituzionale delle stesse norme di cui alle due precedenti eccezioni, ancora per asserito contrasto delle stesse con gli artt. 3, 41 e 97 Cost.; questione da attivarsi nel caso in cui il contrasto con le riferite norme costituzionali debba farsi discendere dagli artt. 48, c. 5 L.R. n. 18 del 2016 e 6, c. 2 bis L.R. 5 del 2013.

Con il nono ed ultimo motivo di ricorso si censura la delibera regionale perché essa si porrebbe in contrasto con la Direttiva 2015/1535/UE e per asserita violazione degli artt. 1 e ss. D. Lgs. n. 427 del 2000e della L. n. 317 del 1986. La Direttiva prevede una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società di informazione. Il citato disposto normativo, se considerato nel suo complesso e nelle modalità di attuazione tipizzate dalla gravata deliberazione giuntale e negli effetti pratici dallo stesso potenzialmente scaturenti, determina di fatto un'espulsione del gioco lecito dal territorio regionale. In via derivata dall'illegittimità che affligge la delibera regionale impugnata discende anche l'illegittimità dei successivi atti comunali di mappatura dei luoghi sensibili di elencazione delle sale giochi/scommesse situate a distanza inferiore di m. 500 dai c.d. "luoghi sensibili"

Con ricorso per motivi aggiunti, la società istante ha impugnato la deliberazione n. 68 del 21/1/2019 della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, intitolata "Modalità applicative del divieto di esercizio dei punti di raccolta delle scommesse (c.d. "Corner"), ai sensi dell'art. 6, comma 2 bis, della L.R. n. 5/2013, e ulteriori integrazioni alla delibera di Giunta Regionale n. 831 del 2017", pubblicata sul BURERT n. 40 del 6 febbraio 2019 chiedendo l'annullamento di tale atto per

illegittimità derivata da quella che la ricorrente ritiene vizi la delibera di Giunta regionale impugnata con l'atto introduttivo del giudizio, peraltro non sollevando, riguardo a tale ultima delibera impugnata e con riferimento alla disposizione di cui all'art. 6 L.R. n. 5 del 2013 e s.m. e i. alcuna questione di legittimità costituzionale.

La Regione Emilia – Romagna, costituitasi in giudizio, chiede che siano respinti sia il ricorso principale sia il ricorso per motivi aggiunti presentati dalla ricorrente, stante la ritenuta infondatezza degli stessi.

Il comune di Bologna, costituitosi in giudizio, in via pregiudiziale chiede di essere estromesso dal giudizio, stante che nell'atto introduttivo della lite e nei motivi aggiunti la società ricorrente non ha impugnato alcun atto o provvedimento adottato dal Comune di Bologna. In subordine, nel merito, la civica amministrazione resistente chiede che i ricorsi siano entrambi respinti in quanto infondati.

Alla pubblica udienza del giorno 13 aprile 2023, la causa è stata chiamata ed essa è stata quindi trattenuta per la decisione, come da verbale.

Il Tribunale ritiene di dovere preliminarmente esaminare la richiesta dell'intimato Comune di Bologna di essere estromesso dal presente giudizio, tale parte ritenendosi priva di legittimazione passiva. Il Collegio ritiene fondata detta richiesta, stante che, all'evidenza, risultano impugnati con l'atto introduttivo e con ricorso per motivi aggiunti solo atti della Regione Emilia – Romagna ed un atto emesso dal C.A.L., con conseguente estraneità del Comune di Bologna alle questioni da esaminare in questa sede, e ulteriormente, doverosa estromissione della parte risultata estranea al presente giudizio. Né, ovviamente, può ritenersi rilevante, riguardo all'effettivo oggetto della controversia, la parte del ricorso nella quale la società ricorrente estende genericamente e indistintamente l'impugnativa anche gli ulteriori, consequenziali atti comunali anch'essi applicativi della L.R. n. 5

del 2013 e della Delibera di G.R. 831 del 2017, trattandosi di affermazione del tutto generica ed indistinta che non individua specifici atti adottati dal comune di Bologna e che, conseguentemente, in alcun modo risulta idonea a radicare la legittimazione passiva della prefata civica amministrazione.

Il Collegio ritiene che siano infondati sia l'atto introduttivo del giudizio sia il ricorso per motivi aggiunti. In primo luogo, il Tribunale ritiene opportuno esaminare insieme i motivi di ricorso dedotti con l'atto introduttivo del giudizio, presentato dall'odierna ricorrente avverso la Delibera della Giunta Regionale Emilia – Romagna n. 831 del 2017 e gli stessi rilievi rappresentati nel ricorso per motivi aggiunti, mediante le censure di illegittimità in via derivata proposte contro la delibera di Giunta Regionale n. 68 del 21/1/2019.

Il Tribunale ritiene innanzitutto di dovere ribadire, riguardo alle censure prospettate dalla società ricorrente e secondo quanto affermato dall'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza in materia, che tanto le delibere regionali quanto i successivi Regolamenti comunali sono attuativi e operano in coerenza con la normativa nazionale settoriale, avente finalità e obiettivi di contrasto al dilagante fenomeno della ludopatia, onde tutelare al meglio la salute dei cittadini. Pertanto, stante l'indiscussa *ratio* di tale disciplina, risultano del tutto inconferenti e in ogni caso infondate le argomentazioni con cui parte ricorrente attribuisce a tale peculiare normativa finalità di tutela e governo del territorio, erroneamente ponendo le relative disposizioni a confronto con la diversa disciplina che ordinariamente regola i procedimenti inerenti l'assetto edilizio urbanistico nell'ambito del territorio sia regionale sia comunale. Di conseguenza, nei casi di mancato rispetto del limite distanziometrico previsto dalla più volte citata legge regionale, i suddetti enti territoriali coinvolti nella vicenda, legittimamente ordinano la chiusura dei locali in cui svolge l'attività di sala gioco/scommesse, lasciando però

agli operatori economici interessati un lasso temporale di ulteriori 6 mesi, in cui è loro consentito delocalizzare la sala gioco/scommesse (v. in termini: T.A.R. Emilia-Romagna, sez. II, 27/7/2022 n. 607). Sotto altro profilo, pure contestato dalle società ricorrenti, la delibera di Giunta Regionale n. 831 del 2017 risulta in ogni caso coerente con la citata disciplina regionale in materia di lotta alla “ludopatia” e assolutamente rispettosa delle competenze e attribuzioni da questa affidata alla Regione e, in particolare, alle specifiche funzioni affidate alla Giunta Regionale in materia, come è stato chiarito da questo Tribunale, con la sentenza della Sezione I n. 398 del 4/5/2022. Parimenti è la stessa legge regionale n. 5 del 2013 a specificare quali siano le potestà affidate ai Comuni in materia di lotta alla ludopatia, consistenti nell’attività di mappatura dei luoghi sensibili e di formazione dell’elenco degli esercizi ubicati a distanza inferiore dal limite di m. 500 dai suddetti luoghi sensibili e consistente, altresì, negli ulteriori previsti procedimenti di chiusura e delocalizzazione degli esercizi stessi. Risulta palesemente infondata, inoltre, l’ulteriore censura, con cui parte ricorrente segnala eccesso di potere per difetto di proporzionalità e ragionevolezza delle delibere regionali impugnate con l’atto introduttivo e con ricorso per motivi aggiunti. Invero, il rilievo delle ricorrenti presuppone che le gravate delibere regionali, quanto ai genericamente indicati futuri atti comunali di “Mappatura dei luoghi sensibili” e di “elencazione dei locali di sale giochi/scommesse ubicate a distanza inferiore di m. 500 dai luoghi sensibili” comportino immediatamente e automaticamente il c.d. “effetto” espulsivo dell’attività delle ricorrenti dal territorio dei vari comuni e, quindi, anche dal territorio regionale, ma tale censura si rivela del tutto indimostrata, posto che essa non trova riscontro in altri elementi probatori che non siano le mere asserzioni delle ricorrenti. Al riguardo, si deve comunque osservare che, secondo il fermo orientamento di questo Tribunale amministrativo regionale (condiviso dalla

maggioritaria giurisprudenza amministrativa), mentre la questione non si pone in alcun modo avuto riguardo all'ampio ambito regionale, riguardo al meno vasto territorio comunale, è stato stabilito in sede giurisprudenziale che, al fine di scongiurare il verificarsi del c.d. "effetto espulsivo", sia sufficiente accertare l'esistenza di una pur minima parte di territorio comunale che sia oggettivamente ed effettivamente fruibile per legittimare la delocalizzazione delle sale giochi/scommesse che non rispettano il suddetto limite distanziometrico (v. in termini: T.A.R. Bologna sez. I n. 703 del 2/11/2020). Tutto ciò senza considerare che il più recente orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, in un'ottica che sempre più sottolinea l'importanza e la necessaria prevalenza della tutela alla salute e della lotta alla ludopatia, specie ove riferita a categorie di giocatori psicologicamente più vulnerabili, ma pur sempre nel rispetto e tenendo nella dovuta considerazione i contrapposti interessi imprenditoriali e lavorativi delle imprese del settore, intende ora ampliare l'ambito territoriale nel quale alle imprese del settore è consentito delocalizzare la propria attività dal territorio comunale con estensione ai Comuni limitrofi, all'ambito provinciale e, nel caso, financo a quello regionale (Cons. Stato Sez. 1 parere n. n. 686 del 2021; sez. VI, 19/3/2019 n. 1806; sez. V, 4/12/2019 n. 8289). Il Collegio ritiene ulteriormente che, con riferimento, alle tre eccezioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente con l'atto introduttivo del giudizio, sia opportuno procedere ad un esame congiunto delle stesse. Tali eccezioni – tutte riferite ad un presunto contrasto tra gli artt. 6 e 48 della L.R. Emilia – Romagna n. 5 del 2013 e s.m. e i., e plurimi parametri costituzionali, tra i quali vi sono quelli di cui agli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., - sono palesemente infondate, posto che la giurisprudenza amministrativa che si è occupata di tali questioni ha stabilito innanzitutto la ragionevolezza della scelta del legislatore regionale di disincentivare la collocazione

degli impianti di gioco e le sale scommesse vicina ai centri abitati e ai “luoghi sensibili”, così come risulta coerente e non in contrasto con l’art. 41 Cost. – in un’ottica di lotta al dilagante fenomeno della ludopatia e una volta escluso il c.d. effetto espulsivo” - la previsione di un limite distanziometrico di m. 500 che deve intercorrere tra impianti di gioco e detti “luoghi sensibili”, quale misura diretta ad allontanare dette attività dai luoghi frequentati ordinariamente da persone psicologicamente più fragili rispetto ai rischi connessi all’attività di gioco e scommesse (v. Cons. Stato sez. V, 19/3/2019 n. 8563; sez. VI 19/3/2019 n. 1806). Per quanto concerne, infine, il rilievo in ordine alla violazione del principio di irretroattività delle leggi che asseritamente deriverebbe dalle citate delibere regionali n. 831 del 2017 e n. 68 del 2019, il Tribunale non può che ribadire quanto già stabilito in altre precedenti decisioni, vale a dire che dette delibere sono prive di efficacia retroattiva (v. T.A.R. Emilia-Romagna –BO- sez. I, sentenze n. 55 e n. 703 del 2020). La L.R. Emilia – Romagna n. 18 del 2016 che ha introdotto i commi 2 e 2 bis all’art. 6 della L.R. 5 del 2013 nell’esercizio delle proprie attribuzioni concorrenti in materia di “tutela della salute” (Corte Cost. n. 108/2017) ha dettato limiti di distanza per tutte le sale giochi e scommesse compresi i c.d. “corner” dai c.d. luoghi sensibili ovvero gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori. Ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 831/2017 è fatto obbligo ai comuni procedere alla mappatura dei punti di raccolta che non rispettano i suindicati limiti di distanza. Il Tribunale deve infatti osservare che le suddette prescrizioni si applicano dall’entrata in vigore della legge e che esse non sono mirate alla immediata cessazione delle attività, nel relativo procedimento contemplandosi la delocalizzazione mediante il riconoscimento di

una specifica tempistica anche per la tutela della continuità occupazionale. A sua volta la delibera di Giunta regionale n. 68 del 2019 ha altresì previsto un periodo di proroga di sei mesi connesso alla richiesta di delocalizzazione, che, in ragione di particolari esigenze, ciascun Comune potrà valutare essere ulteriormente prorogato per massimi ulteriori sei mesi. Anche la giurisprudenza amministrativa pronunciata sulla questione, oltre a negare, riguardo a casi del tutto analoghi, la denunciata retroattività, ha posto in evidenza che la pretesa deroga per le attività in essere rischia di porsi in contrasto con i principi generali posti a tutela della libera concorrenza tra imprese. Sembra evidente che, se per l'esigenza di contemperare la prevenzione delle ludopatie con la salvaguardia delle attività economiche in essere, la norma sulle distanze minima non è retroattiva (nel senso che non incide sulle autorizzazioni in essere, ma soltanto su quelle richieste successivamente alla sua entrata in vigore) non per questo l'esistenza di un'autorizzazione pregressa giustifica una deroga permanente, che sottragga l'operatore all'applicazione della disciplina regolamentare a tutela della salute, quale che siano le vicende e le ubicazioni future del suo esercizio commerciale. Altrimenti, oltre a vanificare la portata della disciplina di tutela, si determinerebbe nel settore, attraverso una sorta di contingentamento o, comunque, attraverso la forte valorizzazione delle autorizzazioni preesistenti che ne conseguirebbero, una distorsione della concorrenza maggiore di quella che potrebbe essere imputata alle distanze minime (Consiglio di Stato, sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579). Ne consegue, sotto un primo profilo, che il suesposto sistema non può dirsi dotato di efficacia retroattiva, prevedendosi misure atte a valere soltanto per il futuro, al fine di evitare il mantenimento di sale da gioco e scommesse ubicate entro i 500 metri dai punti sensibili, si da non potersi nemmeno invocare i pur non trascurabili limiti in tema di retroattività della legge non penale tracciati sia dalla Corte Costituzionale (ex

multis sent. nn.12 aprile 2017 n. 73, 4 luglio 2013 n. 170) quanto agli art. 3, 24 e 113 Cost. che dalla stessa Corte di Strasburgo (sent. 2012 n. 264) quanto all'art. 6 CEDU. In secondo luogo, non può negarsi l'opportuna quanto necessaria previsione di un periodo transitorio idoneo a tutelare gli investimenti effettuati dagli operatori economici già in esercizio al momento di entrata in vigore della norma, quale strumento di contemperamento con le esigenze di tutela della salute, ferma restando l'esigenza di verificare la concreta possibilità della prevista delocalizzazione. D'altronde, la lesione del legittimo affidamento invocata dalla parte ricorrente va esclusa anche in relazione alle espresse limitazioni derivanti dal titolo rilasciato dal Questore ex art. 88 t.u.l.p.s. che espressamente condiziona l'attività ad ulteriori valutazioni dell'Amministrazione comunale in base alle distanze previste da leggi regionali.

Per le suesposte ragioni, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti sono respinti.

Le spese seguono la soccombenza ed esse sono liquidate come da dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti: A) dichiara il difetto di legittimazione passiva del Comune di Bologna, illegittimamente intimato da parte ricorrente; B) respinge entrambi i ricorsi; C) condanna la società ricorrente, quale parte soccombente e quale parte che illegittimamente ha convenuto in giudizio il Comune di Bologna, al pagamento delle relative spese processuali che si liquidano per l'importo complessivo di €. 6.000,00 (seimila/00) oltre accessori di legge di cui: €. 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori di legge in favore della resistente Regione Emilia – Romagna ed €. 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge in favore del

Comune di Bologna quale parte illegittimamente convenuta nel presente giudizio.

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

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

Ugo Di Benedetto, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

L'ESTENSORE

Umberto Giovannini

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto