

N. 00088/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00185/2022 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

nel giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 185 del 2022 proposto da Behar Bazhdari, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Buseti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Mezzolombardo, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, ai sensi dell'art. 41 del d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49 come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 2004, n. 116, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Trento, largo Porta Nuova, n. 9, presso gli uffici della predetta Avvocatura; Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente *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 in Trento, piazza Dante n. 15, presso gli avvocati anzidetti negli uffici dell'Avvocatura della Provincia;

nei confronti

Ospedale San Giovanni, non costituitosi in giudizio;

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento di rimozione di apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, prot. N. 11142 dd. 15.11.2022 emesso dal Comune di Mezzolombardo e della susseguente rettifica del provvedimento rimozione d.d. 22.11.22, nonché degli atti antecedenti, presupposti, preordinati, consequenziali e connessi.

nonché con richiesta di rimessione alla Corte Costituzionale delle questioni di legittimità degli artt. 5 e 14 della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 proponendo inoltre una questione di compatibilità con la direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE e con gli articoli 49 e 56 del TFUE;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Mezzolombardo;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Trento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il decreto n. 9 del 29 marzo 2023 del Presidente del T.R.G.A. di Trento;

Relatore nella udienza pubblica del giorno 11 maggio 2023 il consigliere Antonia Tassinari e uditi per il ricorrente l'avvocato Michele Buseti, per la Provincia Autonoma di Trento l'avvocato Giacomo Bernardi e per il Comune di Mezzolombardo l'avvocato Davide Volpe come specificato nel relativo verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Il signor Behar Bazhdari, titolare della ditta individuale “*Bar Mary di Bazhdari Behar (Baggio)*” gestisce il locale all’insegna “*Bar Mary*”, ubicato nel territorio

comunale di Mezzolombardo in Piazza Pio XII n. 10, all'interno del quale ha installato, nella sua veste di esercente, apparecchi per la raccolta del gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931 n. 773 (qui di seguito TULPS), di proprietà del concessionario di rete.

2. Nell'ambito del territorio della Provincia di Trento relativamente all'attività di distribuzione del gioco legale trova applicazione la disciplina dettata dalla legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 *“Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco”*, con cui la Provincia ha inteso limitare la diffusione del gioco d'azzardo e promuovere la prevenzione, il contrasto e la cura delle dipendenze patologiche da gioco, anche se lecito (cfr. art. 1, comma 1). A tal scopo la suddetta legge ha innanzitutto vietato la collocazione degli apparecchi da gioco a una distanza inferiore a trecento metri da istituti scolastici o formativi, strutture sanitarie e ospedaliere, strutture residenziali o semiresidenziali, strutture e aree ricreative e sportive, circoli di pensionati, luoghi di culto (cfr. art. 5, comma 1), così come la diffusione di messaggi pubblicitari concernenti l'apertura o l'attività di sale da gioco o la fruibilità presso gli esercizi pubblici degli apparecchi predetti. Le disposizioni di fonte provinciale hanno inoltre stabilito la rimozione degli apparecchi da gioco posti a una distanza inferiore a quella prevista entro sette anni dalla data della loro entrata in vigore se collocati nelle sale da gioco ed entro cinque anni dalla medesima data negli altri casi (cfr. art. 14 comma 1 successivamente modificato dall'art. 33 della legge provinciale 3 agosto 2018, n. 15), prevedendo anche la presentazione ogni due anni da parte della Giunta provinciale alla competente commissione permanente del Consiglio provinciale di una relazione sull'attuazione della legge.

A riguardo della distanza degli apparecchi da gioco dai luoghi cosiddetti sensibili

suddetti, con circolare n. prot. 491566 d.d. 21 settembre 2016, il Servizio Industria, artigianato, commercio e cooperazione della Provincia ha specificato che *“al fine di assicurare l'applicazione di un criterio uniforme su tutto il territorio provinciale per la misurazione della distanza, si ritiene corretto l'utilizzo del criterio del raggio, in linea d'aria in tutte le direzioni tra l'accesso/ingresso principale dell'esercizio/locale/area interessati alla collocazione o alla rimozione degli apparecchi di cui all'art. 100 comma 6 del TULPS”*.

Il Comune di Mezzolombardo, dal canto suo, con deliberazione del Consiglio n. 13 del 27 marzo 2012 ha approvato i criteri di insediamento di esercizi con attività di cui all'art. 110 comma 6 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773 del TULPS integrando successivamente tale provvedimento con le deliberazioni consiliari n. 69 di data 30 novembre 2012 e n. 31 di data 10 settembre 2013.

3. La Polizia Locale Rotaliana al fine di *“verificare la presenza degli apparecchi da gioco con vincita in denaro”* e allo scopo di accertare il *“rispetto della normativa provinciale n. 13/2015...la quale prevede la rimozione degli apparecchi”*, in data 25 ottobre 2022 ha svolto un sopralluogo nel locale del signor Behar Bazhdari. All'interno di tale esercizio è stato rilevato *“lo svolgimento di un'attività di sala giochi all'insegna del Bar Mary consistente in raccolta del gioco attraverso apparecchi videoterminali (VLT), individuati dall'art. 110, c. 6 del R.D. nr. 773 del 1931. Nel corso del controllo veniva accertata la presenza di numero 09 (nove) apparecchi...nonostante l'art. 14 della L.P. 13/15 ne prevedesse la rimozione entro la data del 12/08/2022 in quanto ricadente entro un raggio di m. 300 da luoghi sensibili ex art. 5 della L.P. 13/15 (luoghi sensibili: Oratorio parrocchiale, Ospedale San Giovanni, Scuola Media e Parco Pubblico)...Gli altri 8 (otto) videoterminali presenti venivano contestati con separati verbali. Quanto sopra costituisce violazione ai sensi delle Norme di cui all'Art. 5 della Legge Provinciale 22 luglio 2015 n. 13, sanzionata ai sensi dell'Art. 10 della L.P. medesima”*, con la specificazione che *“non è stato possibile contestare immediatamente la violazione in quanto, per l'accertamento della stessa si sono resi necessari*

successivi accertamenti presso l'Ufficio del Commercio del Comune di Mezzolombardo e l'Agenza delle Accise, Dogane e Monopoli per il Trentino Alto Adige. Il Comune di Mezzolombardo disporrà in seguito ordinanza ingiunzione per la rimozione dell'apparecchi". In data 15 novembre 2022 il Comune di Mezzolombardo ha pertanto notificato al signor Behar Bazhdari il "provvedimento rimozione apparecchi da gioco" adottato in pari data sub prot. 11142, poi rettificato in data 22 novembre 2022 per errori materiali, con il quale in applicazione degli artt. 5 e 14 della legge provinciale 22 luglio 2015 n. 13 e della conseguente deliberazione del Consiglio Comunale di Mezzolombardo n. 13 del 27 marzo 2012, è stata disposta la rimozione di tutti gli apparecchi ivi elencati, essendo stato accertato che "l'esercizio all'insegna Bar Mary...si trova ad una distanza inferiore a 300 metri dai seguenti luoghi sensibili, calcolata secondo il criterio del raggio, in linea d'aria in tutte le direzioni tra l'accesso/ingresso principale del locale interessato alla rimozione...e l'accesso del luogo sensibile: 2. - scuola elementare; 5 - Centro Culturale Giovanile; 7- Oratorio; 8 - Sede APPM (Associazione provinciale per la protezione dei minori); 9 - Ospedale; 10 - Casa di Riposo; 17 - Stazione FETM (Ferrovie Trento - Malè)" evidenziando- altresì - che "la licenza per l'esercizio di scommesse di cui all'art. 88 TULPS rilasciata in data 3 agosto 2017 per subingresso conteneva l'espressa indicazione del "divieto di installare apparecchi da gioco "nuovi" in quanto l'immobile è collocato in area sensibile" e che la "licenza ex art. 86 T.U.L.P.S." era "valida fino alla data del 12/08/2020, volturata per subingresso con validità limitata".

4. Il signor Behar Bazhdari ha quindi impugnato, chiedendone l'annullamento, il suddetto provvedimento di rimozione ritenuto lesivo dei propri interessi per i seguenti motivi:

I. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e/o di motivazione e/o per motivazione illogica - Violazione di legge e/o eccesso di potere per avere il Comune di Mezzolombardo violato l'affidamento del privato ovvero difetto di motivazione

La rimozione è stata disposta anche sulla base delle deliberazioni del Consiglio Comunale di Mezzolombardo n. 13 del 27 marzo 2012, n. 69 del 30 novembre 2012 e n. 31 del 10 settembre 2013 che, ai sensi dell'art. 13 bis "*Disposizioni in materia di apparecchi da gioco*" della legge provinciale 14 luglio 2000, n.9, hanno approvato i criteri di insediamento di esercizi con attività di cui all'art. 110 comma 6 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773 del TULPS. I divieti recati da tali deliberazioni sono applicabili ex art. 13 bis della citata l.p. n. 9 del 2000 ai nuovi apparecchi da gioco, mentre non sono soggetti al divieto gli apparecchi da gioco già legalmente collocati negli esercizi pubblici (ed eventualmente la loro sostituzione) e le sale giochi già autorizzate prima della data di entrata in vigore delle anzidette norme regolamentari. Il Signor Behar Bazhdari in data 25 luglio 2017 è subentrato alla società "*Bar Mary di Vanti Mirella Teresa e C. S.a.s*" e, conseguentemente, le deliberazioni anzidette nel caso di specie non sono applicabili. Inoltre al fine del computo della distanza non può essere applicato il criterio del raggio in linea retta ed in linea d'aria poiché nessun provvedimento comunale, successivamente alle non applicabili deliberazioni comunali citate, è intervenuto dettando i criteri di misurazione della distanza, e inoltre perché il metodo in questione è impedito anche dall'art. 1, comma 2 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n 27 , secondo il quale "*Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità da tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili*

contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica". Infatti il criterio di calcolo utilizzato dall'Amministrazione non tiene conto degli ostacoli tra il punto vendita e il luogo sensibile di natura orografica (come colline, dossi o montagne) o artificiali (come edifici; tralicci o opere stradale), mentre la predetta disposizione di fonte statutale impone di interpretare "in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato" la normativa provinciale, in forza della quale è stato per l'appunto adottato il provvedimento impugnato. La decisione comunale è inoltre intervenuta a distanza di ben due anni dal 12 agosto 2020, data che, secondo il Comune di Mezzolombardo, sarebbe quella di "scadenza" dei titoli amministrativi, con la conseguenza del consolidarsi in capo al ricorrente del "legittimo affidamento alla conservazione del bene della vita".

II. 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.

Qualora venisse ritenuta l'applicabilità delle deliberazioni comunali richiamate nel motivo che precede, non potrebbe sottacersi che i luoghi sensibili ivi considerati e definiti come ostativi al permanere degli apparecchi negli esercizi che si trovano a distanza inferiore a metri 300 comprendono in realtà numerosi siti privi di qualsiasi specificazione, di dubbia sussumibilità nelle categorie di riferimento

III. Questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, e 14, comma 1, della legge n. 13/2015 per contrasto con gli articoli 41, 3, 97, 117, comma 2, lett. m), 32 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (protezione della proprietà) e agli articoli 16 (libertà di impresa) e 17 (diritto di proprietà) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il provvedimento di rimozione è stato adottato in esecuzione della richiamata normativa provinciale, che introduce un distanziometro talmente afflittivo che

determina il divieto di insediamento nella sostanziale totalità del territorio, con una percentuale di interdizione rilevata pari al 98,03% e con la conseguente possibilità di delocalizzazione degli esercizi in uno spazio ridotto pari all'1,97%. In buona sostanza gli atti impugnati deriverebbero la loro invalidità dall'asserita illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 5, comma 1 e 14 comma 1 della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 e succ. modd. che ne costituiscono il riferimento normativo e che determinerebbero il cosiddetto “*effetto espulsivo*” dell'attività delle sale giochi, inteso nel senso dell'interdizione nel territorio - non assoluta, ma di fatto sostanziale - dell'attività stessa, secondo il parere al riguardo reso dal Presidente emerito della Corte costituzionale Professor Annibale Marini. In tal senso, i previsti 300 metri di interdizione, combinati all'alto numero dei luoghi sensibili presenti nel territorio e alla conformazione di quest'ultimo nonché al criterio del raggio in linea retta ed in linea d'aria, comporterebbero in concreto il divieto di collocare apparecchi da gioco nella quasi totalità del territorio comunale. L'effetto espulsivo risulta ancor più lesivo per la parte ricorrente se si considera il restante territorio della Provincia di Trento. Come emerge relativamente ai Comuni di Borgo Valsugana, Condino, Mezzocorona, Malé e Trento, sebbene non risulti un'area di interdizione pari al 100% dei territori di tali Comuni (ad eccezione del territorio del Comune di Condino, che risulterebbe caratterizzato da una condizione di «*raccolta del gioco free*»), si configura però una preclusione assoluta dell'attività di impresa di cui trattasi: ciò in quanto le aree residue sono comprese tra il 3,80% del Comune di Trento e l'1,97% del Comune di Mezzolombardo. L'effetto espulsivo - che nel presente giudizio può essere acclarato mediante l'esecuzione di una consulenza tecnica d'ufficio - risulta poi aggravato dalla disposizione dell'art. 5, comma 2, della legge provinciale n. 13 del 2015, che consente ai Comuni di “*stabilire con proprio atto una distanza superiore ai trecento metri*”

senza subordinare l'esercizio di tale facoltà all'accertata ricorrenza di particolari situazioni e senza porre un limite massimo di distanza. Ciò comporta per i numerosi Comuni di modeste dimensioni della Provincia di Trento, che è sufficiente aumentare anche solo di 100 m la fascia di rispetto per rendere l'intero territorio inospitale per l'attività della raccolta del gioco lecito. In ragione dell'afflittività nel senso anzidetto della misura distanziale imposta dalla normativa provinciale, i ricorrenti, che traggono i dati percentuali suesposti da perizie affidate a propri consulenti di fiducia, sostengono che risulta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della richiamata normativa provinciale per violazione di una pluralità di precetti costituzionali. Tra tutti viene per primo in rilievo quello dell'art. 41 Cost., che tutela la libertà di impresa perché nella fattispecie non ricorre l'esigenza di tutela della salute: esigenza che costituisce, invece, *«la giustificazione per così dire solo formale dell'intervento del legislatore trentino, ma che mai è stata adeguatamente esplorata e, 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 ... ad un mero spostamento del giocatore verso altre forme di gioco»*, come si desume dalla documentazione allegata al ricorso e, in particolare dalla *“Relazione sul settore del gioco in Italia”*, elaborata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico, nonché dallo studio del dottor Giovanni Martinotti, intitolato *“Strategie preventive”*, dall'analisi condotta dalla professoressa Valentina Molin, collaboratrice di ricerca in forza al Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento oltreché dal già citato parere del professor Annibale Marini. La disciplina posta dagli articoli 5, comma 1, e 14, comma 1, della legge n. 13/2015 si pone, altresì, in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché il legislatore

provinciale ha imposto una distanza minima dai luoghi sensibili solo per gli esercizi ove vengono allocati gli apparecchi da gioco di cui trattasi, senza prevedere analoghe limitazioni per le altre tipologie di gioco legale.

Risulta parimenti violato l'art. 97 Cost., perché il legislatore provinciale mira a tutelare determinate categorie di persone, peraltro non meglio definite, ritenute particolarmente vulnerabili rispetto al fenomeno della ludopatia; ma allora si configura ancora una volta la violazione del principio di imparzialità perché è stata disciplinata solo una limitata parte dell'offerta di gioco legale, ignorando inspiegabilmente tutti i rimanenti giochi pubblici.

Si configura poi la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), e dell'art. 32 Cost. in quanto, se la *ratio* della normativa provinciale consiste nel prevenire il fenomeno della ludopatia, allora tale disciplina invade la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Difatti il legislatore nazionale con l'art. 7 del decreto legge n. 158/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 189/2012 ha introdotto una serie di misure dirette a prevenire il fenomeno della ludopatia prevedendo, in particolare, la pianificazione della progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui trattasi. Né può ritenersi che il legislatore provinciale abbia inteso apprestare misure di maggior tutela, perché il decreto legge n. 158/2012 demanda all'adozione di un apposito decreto interministeriale, previa intesa della Conferenza unificata, la determinazione dei criteri in forza dei quali dovrà essere attuata la progressiva ricollocazione dei punti di vendita.

Da ultimo, la disciplina posta dagli articoli 5, comma 1, e 14, comma 1, della legge n. 13/2015 si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'articolo 1, del primo protocollo addizionale alla CEDU (protezione della

proprietà) e agli articoli 16 (libertà di impresa) e 17 (diritto di proprietà) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: ciò in quanto il denunciato effetto espulsivo è destinato ad incidere su attività già autorizzate e in corso di svolgimento, con un effetto sostanzialmente espropriativo.

IV) Contrasto degli articoli 5, comma 1, e 14, comma 1, della legge n. 13/2015 con la direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE, e con gli articoli 49 e 56 del TFUE.

La disciplina posta dagli articoli 5, comma 1, e 14, comma 1, della legge provinciale n. 13 del 2015 contrasta infine con la direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE, nonché con gli articoli 10, 23, 28, 30, 43, 46 e 49 del Trattato UE in quanto introduce regole tecniche destinate ad incidere sulla libera circolazione dei beni e servizi e contraddistinte da restrizioni che avrebbero dovuto essere previamente comunicate alla Commissione europea con l'indicazione delle ragioni poste alla base della sua adozione. Per tale motivo, pertanto, la disciplina stessa non può che essere disapplicata, stante la sua difformità rispetto alle anzidette norme di fonte eurounitaria.

In tal senso, infatti - posto che gli apparecchi di cui trattasi consistono in 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 - i servizi resi nel settore del gioco legale rientrano nell'ambito applicativo della predetta direttiva, la quale, all'art. 1, numero 2, definisce il "servizio" come "qualsiasi servizio della società dell'informazione, vale a dire un qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi", precisando che: A) con la locuzione "a distanza" s'intende "un servizio fornito senza la presenza simultanea delle parti"; B) con la locuzione "per via elettronica" s'intende "un servizio

inviato all'origine e ricevuto a destinazione mediante attrezzature elettroniche di trattamento (compresa la compressione digitale) e di memorizzazione di dati, e che è interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici od altri mezzi elettromagnetici"; C) con la locuzione *"a richiesta individuale di un destinatario di servizio"* s'intende *"un servizio fornito mediante trasmissione di dati su richiesta individuale"*. Né ricorrono le condizioni previste dall'art. 9, comma 7, della predetta direttiva ai fini della non applicazione dei suoi paragrafi da 1 a 5. Tali condizioni consistono in *"motivi urgenti giustificati da una situazione grave e imprevedibile inerente alla tutela della salute delle persone e degli animali, alla preservazione dei vegetali o alla sicurezza e, per le regole relative ai servizi, giustificati anche da motivi di ordine pubblico, in particolare in materia di tutela dei minori, si trovi nella necessità di elaborare in tempi brevissimi regole tecniche da adottare e mettere in vigore con effetto immediato, senza alcuna possibilità di consultazione..."*: e a tale riguardo va rilevato che la situazione della Provincia di Trento non presenta alcunchè di grave o di imprevedibile perché: A) prima dell'entrata in vigore della contestata disciplina provinciale trovava applicazione l'art. 13-bis della legge provinciale 14 luglio 2000, n. 9 e, quindi, non sussisteva alcuna impellente necessità di colmare un vuoto normativo per tutelare la salute delle persone; B) la disposizione dell'art. 14 della legge provinciale n. 13 del 2015 costituisce un sintomo dell'assenza dell'urgenza di provvedere, fermo restando che la ricorrenza dei requisiti di *"gravità"* ed *"imprevedibilità"* della situazione non comporterebbe per certo l'esenzione dall'obbligo di notifica, ma solo l'obbligo di indicare *"nella comunicazione di cui all'articolo 8, i motivi che giustificano l'urgenza delle misure in questione"*, affinché la Commissione europea possa pronunciarsi *"su tale comunicazione nel più breve tempo possibile"* e prendere *"le misure opportune in caso di ricorso abusivo a questa procedura"*. Né tantomeno rileva nel caso in esame la previsione dell'art. 1, comma 2, della predetta direttiva, secondo il quale *"la presente direttiva non si applica alle misure*

che gli Stati membri ritengono necessarie nel contesto del trattato per garantire la protezione delle persone, e segnatamente dei lavoratori, in occasione dell'impiego di prodotti, a condizione che tali misure non influiscano sui prodotti stessi?». Infatti l'oggetto della previsione deve essere ricondotto alle norme in materia di prevenzione degli infortuni derivanti dall'utilizzo dei prodotti, da intendersi, secondo la definizione contenuta nel primo comma dell'art. 1, come «i prodotti di fabbricazione industriale e i prodotti agricoli, compresi i prodotti della pesca».

Da ultimo, per il caso in cui questo Tribunale non ritenesse di poter disapplicare la contestata normativa provinciale, la parte ricorrente chiede che vengano sollevate innanzi alla Corte di Giustizia UE, ai sensi del vigente art. 234 del Trattato UE, le seguenti questioni pregiudiziali: A) *«se l'introduzione, ad opera dell'articolo 5 della "LP" dei limiti per l'installazione di apparecchi per il gioco lecito rispetto ai cosiddetti "luoghi sensibili" costituisca una "regola tecnica", un "altro requisito" ovvero una "regola relativa ai servizi", che avrebbero dovuto essere previamente notificati ai sensi della "Direttiva"»; B) «se l'introduzione ad opera dell'articolo 5 della "LP" dei limiti per la prestazione di un servizio che influisce sull'impiego e sulla commercializzazione del prodotto (gli apparecchi per il gioco lecito) costituisca una "regola tecnica", un "altro requisito" ovvero una "regola relativa ai servizi", che avrebbero dovuto essere previamente notificati ai sensi della "Direttiva"».*

5. Il Presidente di questo Tribunale con proprio decreto n. 45 del 15 dicembre 2022 ha respinto, a conferma dell'orientamento già in precedenza manifestato con i propri decreti cautelari n. 32 del 28 settembre 2022, n. 36 del 10 ottobre 2022, n. 39 del 31 ottobre 2022 e n. 43 del 28 novembre 2022 rispettivamente resi sui ricorsi sub R.G. 137/2022, 144/2022, 152/2022 e n. 176 /2022, la domanda di sospensione cautelare degli atti impugnati proposta nella fase monocratica di giudizio, e ha altresì contestualmente disposto incumbenti istruttori a carico della Giunta provinciale e del Comune di Mezzolombardo. Alla Giunta provinciale è

stato chiesto di depositare agli atti di causa, entro il termine del 5 gennaio 2023, copia dell'ultima relazione prodotta in Consiglio provinciale ai sensi dell'art. 11 della l.p. n. 13 del 2015, nonché di conoscere il dato, ove disponibile, del complessivo numero delle sale da giochi e dei pubblici esercizi attivi nel territorio provinciale e dotati di apparecchi automatici di gioco che attualmente si trovano in posizione non conforme alle distanze contemplate dalla l.p. n. 13 del 2015. Il Comune di Mezzolombardo è stato a sua volta invitato a depositare agli atti di causa, entro il termine del 5 gennaio 2023, una relazione nella quale si evidenzino le distanze dell'esercizio gestito dalla parte ricorrente rispetto ai luoghi sensibili ad esso più vicini così come menzionati nei provvedimenti impugnati, precisando se la misurazione delle distanze medesime sia stata eseguita in linea d'aria ovvero avendo riguardo al percorso pedonale tra tali luoghi e l'esercizio medesimo; inoltre, qualora la misurazione sia stata eseguita in linea d'aria, il Presidente di questa Sede del T.R.G.A. ha chiesto 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 di cui trattasi incompatibile nella sua attuale ubicazione ai sensi della l.p. n. 15 del 2013

La Provincia Autonoma di Trento ha provveduto in data 29 dicembre 2022 al deposito della relazione sull'attuazione della l.p. n. 13 del 2015 presentata con atto prot. n. 735341 dell'11 ottobre 2021 in adempimento all'art. 11 della l.p. n. 13 del 2015 dall'Assessore alla Salute, Politiche sociali, Disabilità e Famiglia al Presidente della Quarta Commissione Consiliare. In data 7 febbraio 2023, la medesima Provincia Autonoma di Trento ha poi comunicato che 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 alle distanze minime, è pari al numero di quaranta (dei quali ventitré insediati nel

comune di Trento).

Il Comune di Mezzolombardo, con relazione trasmessa a questo T.R.G.A. in data 27 dicembre 2022 ha chiarito che l'esercizio del ricorrente è ubicato ad una distanza, calcolata secondo il criterio del percorso pedonale, inferiore alla distanza minima legale di 300 m da numerosi luoghi sensibili: a 112,80 m dall'Oratorio, a 135,80 m dall'APPM Onlus (associazione per minori), ed a 246,00 m. dalla scuola elementare.

6. Con la memoria depositata il 4 gennaio 20223, il Comune di Mezzolombardo, già costituitosi in giudizio per resistere al ricorso, dopo aver controdedotto nello specifico rispetto ai primi due motivi di doglianza ha rilevato che la misurazione delle distanze mediante il percorso pedonale, anziché con il criterio del raggio, non comporta significative variazioni in quanto 6 luoghi sensibili su 7 risultano comunque collocati a una distanza inferiore ai 300 m dall'esercizio di cui trattasi. Il Comune ha altresì evidenziato che l'applicazione della distanza minima legale di 300 m degli apparecchi da gioco dai luoghi sensibili non comporta nella specie il dedotto effetto espulsivo, posto che sono presenti sul territorio comunale plurime aree nell'ambito delle quali è possibile esercitare il gioco lecito, come è dimostrato dall'apertura nel corso del 2019 di una sala da giochi videolottery (VLT) all'interno del Centro commerciale Rotalcenter, ubicato al di fuori dell'area sensibile.

7. La Provincia Autonoma di Trento, parimenti costituitasi in giudizio, con memoria depositata in data 8 gennaio 2023 ha puntualmente contestato la censura di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito del terzo motivo nonché i profili di violazione della direttiva europea 98/34/CE esposti nel quarto motivo di impugnazione. Premesso che le tipologie di gioco legale diverse da quelle che operano mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. (come scommesse ippiche e non, gratta e vinci, lotterie varie, lotto, enalotto e videogame)

non sono soggette all'applicazione del limite di cui all'art. 5 della legge provinciale n. 13/2015 la Provincia, quanto al contrasto della legge provinciale n. 13 del 2015 con l'art. 41 Cost., ha osservato che la stessa parte ricorrente riconosce che l'avversata normativa provinciale non preclude la permanenza degli apparecchi da gioco di cui trattasi su una porzione, seppur residuale, del territorio del comune di Mezzolombardo e che comunque, secondo la giurisprudenza (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, 23 dicembre 2020, n. 856) una percentuale di aree idonee alla collocazione degli apparecchi da gioco pari allo 0,28% è sufficiente per escludere il denunciato effetto espulsivo. Nel presente giudizio poi non è rilevante, sempre secondo la Provincia, l'effetto espulsivo che avrebbe potuto derivare dall'adozione di una distanza maggiore di 300 m perché il Comune di Mezzolombardo non si è avvalso della facoltà di cui all'art. 5, comma 2, della legge provinciale n. 13 del 2015. Inoltre l'efficacia di una misura come la fissazione di una distanza minima dai luoghi sensibili è stata già acclarata dal legislatore statale e, comunque, sul tema del bilanciamento tra tutela della salute e libertà di iniziativa economica privata si è già pronunciato anche questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 10 luglio 2013, n. 221). In replica alla denunciata violazione degli articoli 3 e 97 Cost. la Provincia ha inoltre evidenziato che questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, n. 221 del 2013 cit.) ha già riconosciuto che gli apparecchi di cui trattasi presentano una maggiore pericolosità rispetto alle altre tipologie di gioco legale.

Avuto riguardo alla denunciata violazione degli articoli 117, comma 2, lett. m), e 32 Cost. la Provincia ha richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 108 del 2017, precisando al riguardo che, a fronte della mancata attuazione dell'art. 7, comma 10, del decreto legge n. 158/2012 e della successiva entrata in vigore dell'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, anch'esso rimasto inattuato, la

competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela della salute non può ritenersi paralizzata *sine die*.

Sempre a detta della Provincia, è manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale incentrata sul contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (protezione della proprietà) e agli articoli 16 (libertà di impresa) e 17 (diritto di proprietà) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Infatti, secondo la giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. V, 4 dicembre 2019, n. 8298), la distanza minima legale di 300 metri realizza «un proporzionale contemperamento tra i principi europei in tema di libertà di stabilimento con l'interesse generale al contrasto della ludopatia quale motivo imperativo di interesse generale».

Infine, avuto riguardo alla denunciata omissione della comunicazione alla Commissione europea, prescritta dalla direttiva 98/34/CE, la Provincia ha rimarcato che tale direttiva è stata abrogata dalla direttiva 2015/1535/UE, fermo restando che la giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5251), con riferimento ad una legge regionale recante la prescrizione della distanza minima di 300 mt dai luoghi sensibili per l'installazione degli apparecchi di cui trattasi, ha escluso che tale misura possa essere considerata una “regola tecnica” ai sensi della previgente direttiva 98/34/CE.

8. Con memoria depositata in data 9 gennaio 2023, il ricorrente ha invocato in proprio favore i precedenti costituiti dai decreti del Presidente della IV sezione del Consiglio di Stato 5688/2022 e 5761/2022 emessi in sede cautelare ai sensi dell'art. 62 c.p.a. in accoglimento delle tesi delle parti appellanti in analoghe fattispecie, nonché dall'ordinanza collegiale istruttoria della V sezione del Consiglio di Stato 1766/2022. Il ricorrente ha inoltre richiamato le decisioni del Comune di Trento di data 9 dicembre 2022, del Comune di Predaia del 27 dicembre 2022 e del Comune

di Mori del 4 gennaio 2023 relative alla sospensione dell'attività di controllo e vigilanza sul rispetto della distanza minima legale degli apparecchi da gioco dai luoghi sensibili nelle more della decisione dei giudizi pendenti in tale materia presso questo Tribunale. Infine il ricorrente ha ribadito l'esigenza di una consulenza tecnica d'ufficio o di una verifica ricordando l'analoga decisione già assunta da questo stesso Tribunale con l'ordinanza n. 37 in data 28 ottobre 2022 nel separato giudizio introdotto con il ricorso n. 137/2022 R.G., chiedendo altresì che l'eventuale verifica concernente l'accertamento dell'effetto preclusivo della distanza minima di 300 metri dai luoghi sensibili sia esteso a tutti i Comuni del territorio provinciale.

9. Alla camera di consiglio del 26 gennaio 2023, il ricorrente ha insistito per la concessione della tutela cautelare, invocando in proprio favore le ordinanze cautelari della quarta sezione del Consiglio di Stato, di data 16 gennaio 2023, n. 121 e n. 128. Con ordinanza n. 5 del 26 gennaio 2023 in esito a tale udienza camerale questo Tribunale ha concesso al ricorrente la richiesta tutela cautelare, disponendo lo svolgimento di una verifica, da depositare entro il 17 marzo 2023, volta ad accertare se, tenuto conto della conformazione del territorio del Comune di Mezzolombardo e della relativa disciplina urbanistica, l'applicazione del criterio della distanza di trecento metri dai siti sensibili individuati nell'art 5, comma 1, della legge provinciale n. 13 del 2015, determini una sostanziale preclusione alla localizzazione sull'intero territorio comunale di esercizi in cui possono essere installati apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del R.D. n. 773 del 1931e, comunque, quale sia la percentuale di territorio in cui tale preclusione verrebbe ad operare. Veniva altresì specificato che detta verifica avrebbe dovuto comprendere i Comuni contermini al Comune di Mezzolombardo, ossia i Comuni di Mezzocorona, San Michele all'Adige, Spormaggiore, Fai della Paganella,

Ton e Terre d'Adige nei quali, in ipotesi, l'attività potrebbe essere delocalizzata. Con la stessa ordinanza questo Tribunale stabiliva, altresì: che il verificatore avrebbe dovuto inoltrare alle parti la bozza di relazione di verifica almeno 10 giorni prima della scadenza del termine; che le parti avrebbero potuto, entro i successivi 5 giorni, presentare eventuali osservazioni, anche a mezzo di propri consulenti di parte; che il verificatore avrebbe dovuto motivatamente esaminare le osservazioni pervenute prima della redazione della relazione definitiva di verifica. L'incarico disposto con l'anzidetta ordinanza n. 5 del 26 gennaio 2023, analogamente all'ordinanza n. 37 del 28 ottobre 2022, è stato affidato al Direttore del Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito (DABC) del Politecnico di Milano, con autorizzazione a delegare la relativa attività ad altro docente del medesimo Dipartimento. Le suddette verificazioni sono state disposte anche avuto riguardo a quanto statuito in via istruttoria dal Giudice d'appello (Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza collegiale 14 marzo 2022, n. 1766) con riferimento ad un caso simile relativo all'applicazione dell'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale Emilia-Romagna, 4 luglio 2013, n. 5 che vieta l'esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse, nonché la nuova installazione degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del R.D. n. 773 del 1931, *«in locali che si trovino a una distanza inferiore a cinquecento metri, calcolati secondo il percorso pedonale più breve, dai seguenti luoghi sensibili: 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»*.

10. Con ordinanza n. 34 depositata in data 10 marzo 2023, questo Tribunale ha concesso una proroga del termine per il deposito della relazione di verifica come richiesto dal verificatore.

11. Nel corso del giudizio le parti hanno ribadito e ulteriormente precisato le rispettive contrapposte tesi, e ciò anche a seguito dei contenuti della relazione di verifica definitiva versata in giudizio il 31 marzo 2023 nella quale, quanto all'applicazione concreta nel caso di specie della misura distanziometrica, non è stato ravvisato un sostanziale effetto espulsivo del gioco lecito. La relazione finale prodotta dal prof. Piergiorgio Vitillo, verificatore nominato in esecuzione dell'ordinanza di questo Tribunale n. 5 del 2023, tiene conto delle osservazioni del ricorrente e si articola in tre parti, la prima delle quali contiene una premessa sui quesiti formulati con la suddetta ordinanza n. 5/2022. Nella seconda parte sono descritte le attività svolte dal verificatore. In particolare il verificatore ha specificato che sono stati assunti come corretti sia il numero, sia la localizzazione dei luoghi sensibili individuati negli atti e nella documentazione ufficiale messa a disposizione dall'Amministrazione comunale di Mezzolombardo, con la specificazione che sono stati assunti come riferimento i *buffer* (luoghi comportanti interdizione) collocati alla distanza di 300 metri e individuati dalla stessa Amministrazione comunale, anche in rapporto alle specifiche modalità indicate dalla legislazione e regolamentazione provinciale e applicate dalle Amministrazioni comunali. Nella terza parte della relazione il verificatore ha risposto al quesito formulato da questo Tribunale nei termini favorevoli, come si è detto, alle Amministrazioni intimete.

12. Con memoria del 7 aprile 2023 il Comune di Mezzolombardo, richiamata la relazione del verificatore, ha insistito per la reiezione del ricorso stante la legittimità del proprio operato.

13. Il ricorrente (cfr. memorie del 7 e del 14 aprile 2023) ha in particolare contestato i contenuti della verifica richiamandosi alle osservazioni tecniche formulate dal consulente di propria fiducia. Ad avviso del medesimo ricorrente il verificatore in primo luogo avrebbe compiuto un errore di metodo, in quanto non

sarebbe stato eseguito un rilievo reale e concreto dei siti sensibili; inoltre la mappatura comunale dei luoghi sensibili è stata effettuata nel 2013, quando non era ancora stato costruito l'Ospedale San Giovanni; la stessa inoltre non include il Centro sanitario trentino, il Campo di pattinaggio e la palestra Ghoru, lo STAR Club Centro fitness e un campetto da calcio. Risulterebbe inoltre del tutto insufficiente l'area residua insediabile nel Comune di Mezzolombardo, in quanto dislocata prevalentemente in area industriale e, per il resto, frammentata in aree produttive, residenziali e residenziali-commerciali, nonché nel finitimo Comune di Mezzocorona. A dire del ricorrente è del tutto incerta la distanza minima applicata dal verificatore, posto che nel Comune di Mezzocorona troverebbe applicazione la distanza minima di 500 m, decisa con deliberazione comunale 29/2012.

14. La Provincia Autonoma di Trento (cfr. memorie depositate il 7 e il 20 aprile 2023) per parte propria ha puntualmente replicato alle osservazioni depositate dal ricorrente in ordine alle conclusioni raggiunte dal verificatore, rilevando tra l'altro che con il ricorso introduttivo del presente giudizio non è stata contestata la correttezza dell'individuazione - da parte del Comune - dei luoghi sensibili. Infine le sentenze del Consiglio di Stato Sez. VI dell'11 marzo 2019, n. 1618 e Sez. V del 28 dicembre 2022, n. 11426 smentirebbero le tesi del ricorrente.

15. Alla pubblica udienza dell'11 maggio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I) Il ricorso è infondato.

II) Il primo e il secondo motivo, che possono essere congiuntamente trattati attesa la loro stretta consequenzialità, non meritano favorevole apprezzamento.

A riguardo della censura che prospetta l'inapplicabilità al caso di specie delle deliberazioni del Consiglio Comunale di Mezzolombardo n. 13 del 27 marzo 2012,

n. 69 del 30 novembre 2012 e n. 31 del 10 settembre 2013, poiché il ricorrente in data 25 luglio 2017 è subentrato alla società “*Bar Mary di Vanti Mirella Teresa e C. S.a.s*” e quindi gestirebbe apparecchi da gioco non nuovi bensì già legalmente collocati nel pubblico esercizio di cui trattasi e, in tesi, non soggetti a rimozione, vale evidenziare quanto segue. Effettivamente l'art.13 bis “*Disposizioni in materia di apparecchi da gioco*” della legge provinciale 14 luglio 2000, n.9, ai sensi del quale il Comune di Mezzolombardo ha inteso intervenire allo scopo di “*tutelare determinate categorie di persone maggiormente vulnerabili e per prevenire la dipendenza dal gioco*” prevede al comma 3 che “*Il limite o il divieto stabilito dal comune si applica ai nuovi apparecchi da gioco; non sono soggetti al divieto gli apparecchi da gioco già collocati negli esercizi pubblici prima della data stabilita dal comune*”. Coerentemente, in modo analogo dispongono le anzidette deliberazioni consiliari mediante le quali nel 2012 e nel 2013 sono stati approvati i criteri di insediamento di esercizi con attività di cui all'art. 110 comma 6 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773 del TULPS. Peraltro il ricorrente è subentrato al precedente titolare nel 2017 quando già era entrata in vigore la legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 che ha direttamente vietato la collocazione degli apparecchi da gioco individuati dall'anzidetto 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 da determinati luoghi (art. 5 comma 1, l.p. 13/2015 cit.). In particolare, poi, la medesima legge provinciale n. 13 del 2015 per un verso ha stabilito all'art. 14, comma 1, che entro sette anni dalla sua entrata in vigore (vale a dire entro il 12 agosto 2020) gli apparecchi da gioco posti nei pubblici esercizi a una distanza inferiore ai predetti 300 metri dai luoghi sensibili menzionati nella stessa legge andavano rimossi (entro sette anni dalla data di entrata in vigore della legge se collocati nelle sale da gioco). Per un altro verso l'anzidetta legge provinciale ha disposto all'art. 14, comma 2, che nei Comuni che avevano adottato

provvedimenti ai sensi dell'articolo 13 bis della previgente legge provinciale n. 9 del 2000, tali suddetti provvedimenti avrebbero continuato a trovare applicazione, limitatamente agli apparecchi da gioco e ai luoghi individuati dall'articolo 5, comma 1, della nuova disciplina di legge, *“fermo restando l'obbligo di rimozione previsto dal comma 1 dell'art. 14 della legge medesima”*. Conseguenze allora da quanto precede che l'obbligo di rimozione, diversamente da quanto sostiene il ricorrente, non riguarda solo i nuovi apparecchi bensì anche *“gli apparecchi da gioco già collocati negli esercizi pubblici prima della data stabilita dal Comune”* e che le dianzi richiamate deliberazioni del Consiglio Comunale di Mezzolombardo trovano nella specie applicazione. È appena il caso di rilevare inoltre che nessuna violazione del principio di affidamento può lamentare il ricorrente, il quale era a conoscenza dell'obbligo di rimozione imposto dalla normativa, sia in quanto la circostanza risulta indicata nella licenza ex art. 86 TULPS rilasciatagli in data 3 agosto 2017 Prot. 7579, sia in quanto anche lo stesso ricorrente è stato destinatario delle conseguenti comunicazioni, in particolare Prot. 7414 di data 2 settembre 2020 e Prot. 7441 di data 2 agosto 2022 inoltrate nel tempo dal Comune circa le date fissate dalla norma quale ultimo termine utile per la rimozione degli apparecchi da gioco.

A riguardo della modalità di calcolo della distanza degli apparecchi da gioco dai luoghi cosiddetti sensibili va rimarcato che con circolare n. prot. 491566 d.d. 21 settembre 2016, il Servizio Industria, artigianato, commercio e cooperazione della Provincia ha specificato che *“al fine di assicurare l'applicazione di un criterio uniforme su tutto il territorio provinciale per la misurazione della distanza, si ritiene corretto l'utilizzo del criterio del raggio, in linea d'aria in tutte le direzioni tra l'accesso/ingresso principale dell'esercizio/locale/area interessati alla collocazione o alla rimozione degli apparecchi di cui all'art. 100 comma 6 del TULPS”*. Al di là della circostanza che i contenuti di tale circolare sono stati oggetto di condivisione tra Provincia e Comuni trentini e che

l'atto è comunque rimasto inoppugnato, assume decisivo ed assorbente rilievo, anche ai fini dell'asserito contrasto con l'art. 1, comma 2 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, il fatto che la misurazione delle relative distanze mediante il percorso pedonale, anziché con il criterio del raggio non comporta significative variazioni in quanto 6 luoghi sensibili su 7 risultano comunque collocati a una distanza inferiore ai 300 m dal pubblico esercizio.

In tutta evidenza, infine, l'omessa impugnazione delle presupposte deliberazioni del Consiglio Comunale di Mezzolombardo n. 13 del 27 marzo 2012, n. 69 del 30 novembre 2012 e n. 31 del 10 settembre 2013 impedisce al ricorrente di censurare qualsivoglia fattispecie di insussumibilità nella categoria dei siti sensibili ostativi al permanere degli apparecchi, come viceversa egli pretenderebbe di fare.

III) Ciò posto, per la definizione del caso qui all'esame assume valenza dirimente l'analisi che questo Tribunale ha demandato al verificatore, integrata e corroborata dagli argomenti sviluppati negli arresti giurisprudenziali di cui alle pronunce del Consiglio di Stato della sez. VI n. 1618 del 2019 e della Sez. V n. 11426 del 2022. Infatti il ricorrente mutua l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di rimozione degli apparecchi da gioco dalla pretesa illegittimità degli artt. 5, comma 1 e 14 comma 1 della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 e succ. modd., i quali nella misura in cui determinano l'effetto espulsivo del gioco legale si prospetterebbero in conflitto con diversi parametri costituzionali, integrando il requisito di non manifesta infondatezza prescritto per sollevare la relativa questione di compatibilità costituzionale.

D'altra parte, quanto all'ulteriore presupposto della rilevanza, cui del pari è subordinata la possibilità di avanzare l'incidente di costituzionalità, va evidenziato che il contestato provvedimento di rimozione è stato adottato in pedissequa coerenza con le citate disposizioni di legge provinciali e sulla base delle predette ed

inoppugnate deliberazioni consiliari n. 13 del 27 marzo 2012, n. 69 del 30 novembre 2012 e n. 31 del 10 settembre 2013 con cui il Comune di Mezzolombardo ha provveduto alla individuazione dei luoghi sensibili, nonché delle indicazioni interpretative fornite dalla Provincia nella circolare di data 21 settembre 2016, analogamente rimasta inoppugnata e nella quale si precisa come effettuare la misurazione della distanza dai luoghi e si specifica quali strutture vanno escluse dal concetto di “*luogo sensibile*”.

Per inciso, è appena il caso di sottolineare che il gioco cosiddetto “*legale*”, se da un lato costituisce un’importante occasione di guadagno per imprese come quella del ricorrente generando inoltre ragguardevoli entrate per l’Erario, dall’altro esso grava tuttavia sulla collettività con elevati costi sociali (cfr. *ex multis*, T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Bolzano, 6 marzo 2023, n. 49; 9 marzo 2023, n. 67).

IV) Vale allora al riguardo considerare che l’art. 5, comma 1, della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 prevede testualmente: “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”.

L'art. 14 della l.p. n. 13 del 2015, a sua volta, dispone letteralmente: “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”.

L'art. 1 della medesima legge provinciale d'altra parte indica in generale quali finalità della stessa la limitazione della diffusione del gioco, la promozione della prevenzione e il contrasto delle dipendenze da gioco, nonché la cura della dipendenza patologica da gioco, anche se lecito. Nello specifico per tali fini la Provincia: “a) promuove azioni dirette a prevenire la dipendenza da gioco anche attraverso la diffusione della conoscenza dei rischi correlati al gioco e delle sue possibili conseguenze a livello familiare, sociale e lavorativo; b) disincentiva l'accesso al gioco, anche se lecito, vietando la collocazione degli apparecchi da gioco in prossimità dei luoghi frequentati dalle persone più vulnerabili; c) adotta misure volte a contenere l'impatto negativo delle attività connesse alla pratica del gioco lecito sulla qualità del contesto urbano, sulla sicurezza urbana, sulla viabilità e sull'inquinamento acustico; d) promuove azioni volte alla cura e al recupero delle persone affette da dipendenza da gioco”.

È appena il caso di rilevare che dai precedenti dati normativi emerge in tutta evidenza come nell'ambito delle finalità generali e complessive della legge provinciale la tutela delle persone più vulnerabili, quali sono per lo più quelle in giovane età ovvero bisognose di cure di tipo sanitario o socio assistenziale frequentanti luoghi sensibili, assume una sua distinta, puntuale e pregnante consistenza, in particolare di tipo preventivo in relazione alla prospettiva di

impedire l'insorgere della dipendenza da gioco. A tale finalità di tutela delle persone più vulnerabili si aggiunge l'obiettivo di cura e recupero dei giocatori patologici, così come quello di evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. In proposito va rilevato che si tratta in ogni caso di finalità che, non essendo rivolte a contrastare il gioco illegale, né a disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti o ad individuare i giochi leciti, attengono alla materia della tutela della salute e non a quella dell'ordine pubblico e della sicurezza. Il tema - sia detto per inciso - è stato oggetto di puntuale chiarimento da parte della Corte costituzionale, la quale ha affermato che una disciplina volta 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””* deve ritenersi perseguire *“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.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale”* (cfr. Corte Costituzionale sentenza 108/2017). Secondo la medesima Corte, nell'individuazione della materia cui ricondurre la legge impugnata si deve tener conto infatti dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina da essa stabilita, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi della stessa.

Tali conclusioni della Corte sono state ribadite e diffusamente sviluppate dalla Sez. VI del Consiglio di Stato con sentenza 1618/2019, di cui si dirà nel prosieguo.

La materia nell'ambito della quale la Provincia ha esercitato con la propria legge n. 13 del 2015 la competenza legislativa nella fattispecie in esame costituisce un profilo di per sé significativo se solo si considera che la stessa Corte Costituzionale

ha in generale negato che possano derivare lesioni della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale - quale è innegabilmente l'interesse pubblico alla salute - purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009; n. 171 del 2022).

Anche la giurisprudenza amministrativa ha precisato che la libertà di iniziativa economica può essere legittimamente limitata, ai sensi del comma 2 dell'art. 41 della Costituzione, per perseguire finalità di tutela della salute (cfr. in tal senso Consiglio di Stato, Sez. V, 6 settembre 2018, n. 5237); e, più recentemente, “*In linea generale, emerge in rilievo un sistema nel quale il principio dell'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione deve ritenersi recessivo rispetto a quello dell'articolo 32, laddove sia messa in pericolo la salute psico-fisica dei cittadini*” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 8 febbraio 2023, n. 1382).

E una soluzione di questo tenore si pone anche in linea con la consolidata giurisprudenza eurounitaria, in base alla 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).

V) Ciò posto quanto alla *ratio legis* e alla competenza legislativa esercitata in materia dalla Provincia, con riferimento al mezzo per raggiungere lo scopo prefissato va evidenziato che il legislatore statale non solo ha riconosciuto l'esigenza di introdurre meccanismi di contenimento dell'offerta del gioco legale ma, nell'esercizio della propria insindacabile discrezionalità, ha già ritenuto che l'introduzione di una distanza minima degli apparecchi da gioco da istituti di

istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi e la conseguente concentrazione territoriale della raccolta di gioco costituiscono strumenti idonei a contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave (cfr. art. 7, comma 10, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189; art. 14, comma 2, lett. e) della legge 11 marzo 2014, n. 23; art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208). Inoltre risulta ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il metodo del distanziometro “*rappresenta, a tutt'oggi uno degli strumenti cui è affidata la tutela di fasce della popolazione particolarmente esposte al rischio di dipendenza da gioco*” (cfr. C.d.S. V Sez. n. 8298/2019 citato in T.R.G.A. Trento, sentenza n. 212/2020; C.d.S. V Sez. n. 5237/2018; IV Sez. n. 6714/2018; III Sez. n. 579/2016; V Sez. n. 4145/2018; Corte Cost. n. 27/2019). Il distanziometro di 300 m introdotto dalla legge provinciale e che il ricorrente contesta, in quanto sostenuto da una *ratio legis* diretta alla protezione di categorie deboli e alla prevenzione di possibili dipendenze patologiche da gioco, è pertanto in linea con le preoccupazioni manifestate anche dal legislatore nazionale. D'altra parte merita sin d'ora sottolineare che nel presente giudizio non è rilevante l'effetto espulsivo che avrebbe potuto derivare dall'adozione da parte del Comune di una distanza maggiore di 300 m, perché il Comune di Mezzolombardo non si è avvalso della facoltà di cui all'art. 5, comma 2, della legge provinciale n. 13 del 2015. Nel senso suesposto non può qui che ribadirsi come non solo le “*surriferite disposizioni di legge della Provincia Autonoma di Trento, individuano in via del tutto tassativa e inderogabile puntuali situazioni di incompatibilità tra l'attività svolta dalla medesima parte ricorrente e taluni, ben precisati ambiti sensibili*”, ma anche che le stesse disposizioni mirano alla tutela del bene primario della salute, quale diritto del singolo e interesse della collettività, proprio in quanto

esse “*prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell’offerta di una tipologia di giochi suscettivi di innescare pericolosi fenomeni compulsivi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell’impatto sul territorio dell’afflusso a tali giochi da parte degli utenti*” (cfr. decreto cautelare presidenziale di questo Tribunale n. 45 del 15 dicembre 2022).

VI) Considerato quanto precede e tenendo conto nello specifico dei condivisibili contenuti della verifica depositata agli atti di causa è nella specie da escludersi la sussistenza in concreto dell’effetto espulsivo di cui si duole il ricorrente, di talché perde anche decisamente di rilevanza la questione dell’illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 14 della l.p. n. 13 del 2015 che in particolare da tale effetto espulsivo deriverebbe.

Si consideri, infatti, che la verifica ha puntualmente affrontato tutti gli argomenti di critica dedotti dal consulente di parte, i quali pertanto non ne scalfiscono la portata fondamentale al fine del decidere la controversia. Il verificatore, infatti, ha posto in luce “*che le aree potenzialmente ospitali le funzioni del gioco d’azzardo lecito..... occupano una superficie di circa 67 ha..... si tratta di un dato che rappresenta il 30% del Territorio urbanizzato (circa 222 ha) e circa il 4,8% dell’intero Territorio comunale (1380 ha)*”. L’analisi evidenzia, inoltre, che anche sottraendo in via prudenziale il 50% del territorio nella presunzione della presenza di caratteristiche insediative e di urbanizzazione che rendono improbabile la localizzazione delle funzioni del gioco d’azzardo (aree resistenti), residua una superficie di complessivi 33,5 ha, pari al 15% del territorio comunale urbanizzato, idonea all’insediamento delle attività di gioco lecito (aree ospitali), comprendenti ambiti a destinazione prevalentemente residenziale e aree a destinazione produttiva-artigianale. La verifica precisa anche che rapportando i circa 33,5 ha delle aree che possono ospitare l’insediamento delle attività del gioco lecito alla dimensione dell’intero

territorio comunale (che oltre ai tessuti urbanizzati comprende peraltro anche il sistema dei territori a valenza ambientale e rurale) la percentuale risulta pari al 2,4%. La verifica prosegue poi affermando che *“l’applicazione della distanza di 300 metri (buffer) dai siti sensibili individuati dall’Amministrazione comunale di Mezzolombardo non determina una sostanziale preclusione alla localizzazione e/o ricollocazione sull’intero territorio comunale di esercizi in cui sono installati apparecchi per il gioco d’azzardo lecito come quello gestito dal 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 nonché del Territorio comunale nel suo complesso”*.

Inoltre, poiché le aree potenzialmente ospitali per le funzioni del gioco d’azzardo lecito sono rappresentate sia da ambiti a destinazione residenziale, sia da diverse aree a destinazione produttiva, commerciale e mista, l’introduzione di una distanza minima legale di 300 m dai luoghi sensibili comporta, nei fatti, un effetto di marginalizzazione (ma non di preclusione) dell’attività di cui trattasi.

VII) Si è già detto che le osservazioni del ricorrente circa la verifica non convincono.

In proposito deve essere ribadita *in primis* l’adeguatezza del metodo del distanziometro pari a 300 m. che nemmeno determina, come pretenderebbe il ricorrente medesimo, alcun effetto espulsivo.

Infatti, secondo la condivisibile relazione del verificatore, non sussiste un effetto espulsivo, vale a dire assolutamente preclusivo alla localizzazione sull’intero territorio comunale di sale da gioco, e ciò né in senso assoluto, né in senso sostanziale, ma - come dianzi detto - un esito di marginalizzazione dell’esercizio in aree più che periferiche riservate piuttosto alle attività produttiva, commerciale e mista. Anche volendo sostenere che la circostanza si presti a favorire i giocatori patologici - i quali secondo alcuni studi scientifici citati dal ricorrente non

verrebbero dissuasi dalla necessità di percorrere grandi distanze per accedere al gioco e che, anzi, proprio dalla marginalizzazione dell'offerta di gioco nelle periferie trarrebbero addirittura un rinforzo alla propria malattia - in ogni caso l'allontanamento dai luoghi sensibili delle sale da gioco tutela le persone più vulnerabili, rimuovendo in tal modo le occasioni di gioco e, in definitiva, il rischio di dipendenza dal medesimo. Ebbene, come si è in precedenza detto, la *ratio* sottesa alla l.p. n. 13 del 2015 è rinvenibile in particolare nella tutela delle persone più vulnerabili in una prospettiva di generale prevenzione della dipendenza dal gioco che permea l'intera disciplina qui in esame. D'altra parte, *“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”* (cfr. Cons. Stato sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618): il che vale a dire che le categorie del giocatore sociale, del giocatore problematico e del giocatore patologico costituiscono un *“continuum”*, e in molti casi differenti stadi di un'evoluzione in senso patologico del comportamento di gioco.

In ragione di tutto quanto precede, il distanziometro vigente nel territorio della Provincia Autonoma di Trento sfugge pertanto alla censura del ricorrente secondo la quale - viceversa - tale strumento sarebbe inadeguato rispetto al fine perseguito. Dall'indubbia adeguatezza dello strumento medesimo deriva, quindi, la conseguenza della mancata violazione ed elusione dei parametri costituzionali richiamati dal ricorrente. Invero tale strumento risulta adottato nell'ambito della discrezionalità del legislatore, ed esso e non solo è adeguato, ma è pure particolarmente connotato da ragionevolezza e proporzionalità rispetto ai prefissati obiettivi di prevenzione della ludopatia che, ai sensi dell'art. 32 Cost., attengono

alla fondamentale esigenza della tutela della salute. Tali caratteristiche valgono già in definitiva a privare di fondatezza la dedotta questione di costituzionalità, e ciò con riguardo all'art. 41 Cost., anche in rapporto all'art. 3 Cost. ed altresì con riferimento all'anzidetto art. 32 Cost. In proposito, al di là del fatto che la salute dei soggetti ludopatici, e così le loro risorse economiche, risultano per certo pregiudicate dall'offerta di gioco piuttosto che dagli strumenti di prevenzione introdotti dal legislatore, si sottolinea che i previsti limiti distanziali dai luoghi sensibili, proprio in quanto finalizzati a prevenire l'approccio di soggetti fragili al gioco d'azzardo e l'insorgere di forme ludopatiche, risultano pertanto del tutto coerenti con il predetto diritto alla salute e alla tutela del risparmio (art. 47 Cost.), ossia con valori tutti parimenti enunciati dalla Costituzione.

A riguardo poi dell'assunzione, come pretenderebbe il ricorrente, a parametro utile per la determinazione della percentuale di area non coperta dal divieto, dell'intero territorio comunale - comprensivo cioè delle zone a valenza ambientale e rurale così come delle superfici delle infrastrutture stradali in cui l'edificazione è interdetta in assoluto - anziché della sola superficie insediativa, va rilevata la decettività di un tale metodo. Infatti il dato percentuale che ne deriva risulta falsato per difetto dall'incongrua estensione della base cui rapportare le aree potenzialmente ospitali, nonchè inidoneo per tale ragione a determinare l'effettiva percentuale di superficie incisa dal divieto e parimenti di aree ospitali (cfr. *ex multis*, T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Bolzano, n. 67/2023 cit.)

Le conclusioni raggiunte dal verificatore nemmeno sono inficiate dal fatto che le aree non coperte da divieto non siano state indagate con riguardo alla loro concreta insediabilità, atteso che un qualsiasi operatore economico che intenda reperire un locale idoneo per avviare una nuova attività commerciale sconta le medesime criticità. Si tratta, in buona sostanza, non di un impedimento normativo,

ma di una difficoltà fattuale (cfr. C.d.S., sez. V, 28 dicembre 2022, n. 11426; sez. V, 4 dicembre 2019, n. 8298; T.R.G.A. Trentino - Alto Adige, Trento, 23 dicembre 2020, n. 212)

Non coglie nel segno nemmeno la contestazione riguardante l'omessa autonoma individuazione dei luoghi sensibili da parte del verificatore, che si è viceversa limitato a recepire l'elenco dei luoghi sensibili di cui alle deliberazioni consiliari del Comune di Mezzolombardo. Nonostante il quesito formulato al verificatore rechi solo un generico riferimento ai «*siti c.d. sensibili individuati nell'art 5, comma 1, della legge provinciale n. 13/2015*» anziché uno specifico richiamo ai siti sensibili individuati con le predette deliberazioni consiliari, tuttavia da ciò non può inferirsi che il verificatore medesimo sarebbe stato tenuto ad autonomamente individuare i luoghi sensibili presenti sul territorio comunale. Invero - e si ribadisce - non solo le deliberazioni del Consiglio comunale di Mezzolombardo non sono state impugnate (e, dunque, non sono disapplicabili ai fini del decidere), ma è al Comune che logicamente compete valutare la sussistenza dei presupposti per accertare la presenza di un luogo sensibile secondo la disciplina posta dall'art. 5 in combinato disposto con l'art. 10, comma 7, della legge provinciale n. 13 del 2015.

Neppure ha miglior sorte l'argomento secondo cui il verificatore avrebbe dovuto applicare non solo il metodo del raggio in linea d'aria, bensì pure il criterio del percorso pedonale. In proposito è sufficiente considerare che il quesito non contiene alcun riferimento al criterio del raggio in linea d'aria stabilito con la circolare del Servizio Industria, artigianato, commercio e cooperazione della Provincia di Trento prot. n. 491566 del 21 settembre 2016, parimenti rimasta inoppugnata (e, dunque, parimenti non disapplicabile ai fini del decidere).

L'entità della superficie idonea all'insediamento individuata nel solo Comune di Mezzolombardo esclude poi che si possa attribuire rilevanza alle osservazioni del

ricorrente riguardanti la superficie potenzialmente ospitale del Comune di Mezzocorona.

In definitiva risulta condivisibile anche il giudizio sotteso dal verificatore in merito alla superficie, ritenuta comunque ragguardevole, delle aree potenzialmente insediabili, attese le conclusioni alle quali è pervenuta la Sez. V del Consiglio di Stato nella sentenza n. 11426 del 2022. Emerge infatti dalla suddetta pronuncia che la distanza minima legale, in tal caso imposta dal legislatore regionale nella ben più consistente misura pari a 500 mt, non ha reso impossibile la delocalizzazione delle attività di gioco lecito esistenti ed ha realizzato un equilibrato e ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi.

Le considerazioni che precedono valgono in conclusione a giustificare e a rendere del tutto condivisibili i contenuti della relazione di verifica che i ricorrenti hanno messo in discussione.

VIII) Ma, come si è anticipato, ad avvalorare l'infondatezza del gravame concorrono anche i più recenti approdi della giurisprudenza. A riguardo della verifica disposta per il giudizio in esame vale altresì considerare l'analoga consulenza - e la susseguente correlata sentenza - disposta dal Consiglio di Stato nel ricorso che ha interessato il distanziometro, esso pure pari a 300 m, adottato dalla finitima Provincia Autonoma di Bolzano (cfr. art. 5 bis della legge della Provincia di Bolzano n. 13 del 13 maggio 1992). La sentenza che ha definito tale contenzioso (cfr. sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618, oggetto di ricorso per revocazione respinto con sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 23 novembre 2022, n. 10322) ha infatti escluso l'effetto espulsivo e, quindi, il contrasto di tale prescrizione con la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. e con il principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2, Cost., atteso lo spazio utile residuo - ancorché modesto - riconosciuto nell'ambito dei singoli territori comunali dal

consulente (il CTU aveva nella specie 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 economia delle attività delle sale giochi gestite*»). Del tutto condivisibilmente la sentenza richiamata afferma esplicitamente che un'eventuale illegittimità costituzionale della misura distanziale può trovare riconoscimento solo «*attraverso una verifica del concreto atteggiarsi del quadro fattuale connotante il segmento di mercato delle sale da gioco*», valutando la «*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*». In altri termini i medesimi dubbi di costituzionalità, declinati analogamente a quelli prospettati dall'odierno ricorrente, sono già stati affrontati, con l'esito della loro manifesta infondatezza, dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n.1618/2019 in cui si legge che «*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)*» per poi escludere, al lume delle risultanze della predetta consulenza tecnica, 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*». Merita quindi risalto il ragionamento del Consiglio di Stato che trova sviluppo nei termini che seguono: «*Quanto al profilo*

dell'adeguatezza 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 distanzziometro 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/occasionali 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».

Con riferimento all'effetto espulsivo giova pure evidenziare che la sentenza del TAR Emilia-Romagna, Bologna, 23 dicembre 2020, n. 856, che aveva ritenuto non produttiva di effetto espulsivo una percentuale di aree idonee all'insediamento di apparecchi da gioco pari allo 0,28% del territorio comunale, è stata a sua volta confermata dalla sentenza della V sezione del Consiglio di Stato depositata il 28 dicembre 2022, n. 11426. Il giudice d'appello, a fronte di una relazione del CTU che aveva quantificato in 330 ha, corrispondenti al 5,4% del territorio urbanizzato, le aree disponibili all'interno del territorio comunale per l'insediamento delle attività di gioco lecito di cui trattasi, ha affermato che la distanza minima legale dai luoghi sensibili, fissata dall'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale Emilia-Romagna n. 5 del 2013 nella misura - giova ribadire, nella ben più ampia misura rispetto al presente caso - di 500 mt, non ha reso impossibile la delocalizzazione delle attività esistenti ed ha realizzato un equilibrato e ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi.

La giurisprudenza testé citata esprime un orientamento del tutto condivisibile che, lungi dal rinvenire fondamento nell'*id quod plerumque accidit*, riconnette attendibilità alla verifica *de facto* quale quella intervenuta nella fattispecie presentemente dedotta in giudizio. Risulta pertanto ulteriormente avvalorata la conclusione di insussistenza dell'effetto espulsivo cui è pervenuto il verificatore nella fattispecie in esame con conseguente esclusione del preteso contrasto con l'art. 41 Cost.

IX) A quanto precede occorre peraltro aggiungere in replica alla denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost. che questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, n. 221 del 10 luglio 2013) ha già riconosciuto che gli apparecchi di cui trattasi presentano una ben maggiore pericolosità rispetto alle altre tipologie di gioco legale. La questione incentrata sull'ingiustificata disparità di trattamento con gli altri giochi gestiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è manifestamente infondata. Infatti si tratta di forme di gioco tra loro non comparabili, perché «è oramai assodato da fonti scientifiche (vedasi, fra i tanti, il progetto “Dipendenze Comportamentali/Gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi” curato dal Ministero della Salute) che diversa e assai più pericolosa - per la possibilità che ne derivi lo sviluppo della ludopatia - è l'attrattiva che esercitano, sui potenziali giocatori, gli apparecchi da gioco di cui trattasi» (cfr.ivi).

X) Risulta manifestamente infondata pure la prospettata questione di legittimità costituzionale incentrata sul contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. m), e con l'art. 32 Cost. A dire della parte ricorrente, posto che la *ratio* della disciplina di cui agli articoli 5, comma 1, e 14, comma 1, della legge provinciale n. 13/2015 consiste nel prevenire il fenomeno della ludopatia, la Provincia di Trento avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., perché con l'art. 7 del

decreto legge n. 158/2012 è stata prevista una serie di misure dirette a prevenire il predetto fenomeno prevedendo, in particolare, la pianificazione della progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui trattasi; e, comunque, non potrebbe ritenersi che il legislatore provinciale abbia inteso apprestare misure di maggior tutela perché il decreto legge n. 158/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 189/2012 demanda all'adozione di un decreto interministeriale, previa intesa della Conferenza unificata, la determinazione dei criteri in forza dei quali dovrà essere attuata la progressiva ricollocazione dei punti di vendita. Ebbene, alla luce della giurisprudenza costituzionale già richiamata (cfr. Corte Costituzionale sentenza 108/2017) non può dubitarsi che la Provincia Autonoma di Trento avesse titolo per adottare la legge n. 13 del 2015: ciò in quanto la disciplina ivi prevista opera nell'ambito riservato alla Provincia stessa dallo Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino - Alto Adige/ Südtirol approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 in materia di tutela della salute (cfr. *ivi*, art. 9, n. 10) e di governo del territorio (cfr. *ibidem*, art. 8, n. 5).

Per inciso, in particolare va rilevato che nessun contrasto emerge con l'Intesa tra Stato e Regioni del 7 settembre 2017, la quale mira a distribuire il gioco legale su tutto il territorio dello Stato in maniera tale da coniugare la sua necessaria riduzione con la capillare ed equilibrata distribuzione del servizio. A tacere del fatto che il Consiglio di Stato con la sentenza 26 agosto 2020, n. 5233, ha precisato che l'Intesa, *“per essere prevista quale atto prodromico all'esercizio del potere statale di coordinamento ed indirizzo con finalità di coinvolgimento delle regioni, all'intesa non può riconoscersi ex se, e senza che i suoi contenuti siano recepiti nel decreto ministeriale, alcuna efficacia cogente”*, è sufficiente invero considerare in proposito che nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni è stata riconosciuta la piena validità di tutte le discipline

esistenti, concordando di “*considerare validi i vincoli esistenti risultanti dalle vigenti normative regionali e comunali in materia di distanza*” e, in particolare, stabilendo che “*le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione o Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia. Inoltre, le Regioni e le Province autonome, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d’azzardo, potranno prevedere forme maggiori di tutela della popolazione*”. Analogamente si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza n. 27/2019 del 27 febbraio 2019: “*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... 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*”.

XI) Non vi è poi chi non veda che anche la moratoria applicativa di ben 7 anni stabilita nell’interesse dei privati (cfr. sul tema, Cons. Stato, Sez. I, parere n. 550/22) dalla legge provinciale avversata depone per la sua legittimità costituzionale. Infatti il congruo termine concesso dal legislatore provinciale agli operatori economici, per la ricollocazione sul territorio della propria attività, ha costituito un equo temperamento tra le esigenze di tutela della salute e l’esercizio del diritto di iniziativa economica. Ciò *a fortiori* vale nel caso di specie in cui il ricorrente, esercente di un bar in cui sono collocati apparecchi da gioco, ha beneficiato di un periodo più lungo di quello previsto prima di essere dal Comune obbligato alla rimozione. D’altra parte il medesimo ricorrente, che non ha offerto neppure un principio di prova per dimostrare l’impossibilità nel corso di 7 anni di delocalizzare la propria attività a causa dell’asserita inadeguatezza dell’offerta di immobili sul mercato nell’ambito delle aree potenzialmente insediabili del territorio

del Comune di Mezzolombardo, non può invocare il principio dell'affidamento sostenendo di aver confidato su ulteriori proroghe. Come si è dianzi detto, il ricorrente ben sapeva dell'obbligo di rimozione imposto dalla normativa in esame, sia in quanto la circostanza risulta indicata nella licenza ex art. 86 TULPS rilasciata in data 3 agosto 2017 Prot. 7579, sia in quanto egli è stato destinatario delle comunicazioni inoltrategli nel tempo dal Comune circa le date fissate *ex lege* quale ultimo termine utile per la rimozione degli apparecchi da gioco.

XII) Neppure coglie nel segno la dedotta violazione del principio, di rilevanza europea, del legittimo affidamento e dell'art. 1 Protocollo 1 della CEDU che tutela i diritti di aspettativa economica, risolvendosi il contestato distanziometro in una sorta di esproprio illegittimo poiché senza indennizzo. A tacere del fatto che nel caso all'esame non ne va della privazione di un diritto di proprietà, vale menzionare ad ogni buon conto quanto sottolineato dal Consiglio di Stato, Sez. V, nella predetta sentenza 1618/2019: *“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 odierne appellanti [v. le citazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia UE, riportate sopra sub 10.1.1.], e le considerazioni innanzi svolte in ordine alla ragionevolezza e proporzionalità della disciplina distanziale dai siti sensibili valgono, sostanzialmente, ad escludere anche la violazione dei parametri eurounitari, alla luce della sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia”*.

XIII) In conclusione le considerazioni che precedono non evidenziano la pretesa non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità prospettati dai ricorrenti degli artt. 5, comma 1, e 14 della l.p. n. 13 del 2015 per assertedo contrasto con gli artt. 41, 3, 97, 117, comma 2, lett. m), 32 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (protezione della proprietà) e agli articoli 16 (libertà di impresa) e 17 (diritto di proprietà) della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione Europea.

XIV) Anche il quarto motivo non ha miglior sorte. Con il medesimo la parte ricorrente deduce che la misura della distanza minima legale degli apparecchi da gioco di cui trattasi dai luoghi sensibili integrerebbe una regola tecnica afferente ai servizi della società dell'informazione o la libera commerciabilità dei prodotti e, come tale, avrebbe dovuto essere preventivamente comunicata alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE, e degli articoli 49 e 56 del TFUE.

Tale assunto è privo di fondamento alla luce della già più volte citata sentenza del Giudice d'appello (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1618 del 2019 cit.), nella cui motivazione si legge quanto segue: «... gli articoli 36, 49, 52 e 56 TFUE ammettono le misure derogatorie in materia di libera circolazione delle merci e di prestazione dei servizi «che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica». Per giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia UE, le restrizioni alle attività di gioco d'azzardo possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco, sicché, in assenza di un'armonizzazione eurounitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica, ed ai giudici nazionali assicurarsi, in modo coerente e sistematico, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni da gioco e di limitare le attività in tale settore (v. Corte di giustizia UE 22 ottobre 2014, nelle cause C-344/13 e C-367/13; id., 24 gennaio 2013, nella causa C-33/2013; id., 16 febbraio 2012, nelle cause C-70/10 e C-77/10; nonché Corte giustizia UE, 30 giugno 2011, nella causa C-212/08, secondo cui «gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell'ambito dei giochi e delle scommesse si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e

dei consumatori, nonché alla tutela dell'ordine sociale; siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi; anche le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare, secondo la propria scala di valori, le prescrizioni a tutela del consumatore e dell'ordine sociale»). La Corte di giustizia ha, del pari, escluso la necessità di una previa comunicazione alla Commissione europea, ai sensi della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 (che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione), sulla base del rilievo che i principi di libera circolazione e di divieto di limitazione o restrizione presidiati dalle regole di trasparenza e pubblicità della direttiva 98/34 non sono né assoluti né generalizzati, rientrando, in particolare, la disciplina dei giochi d'azzardo nei settori in cui sussistono fra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, in base alle quali restrizioni alle predette attività di gioco possono essere introdotte se giustificate da ragioni imperative di interesse generale, come, ad es., la dissuasione dei cittadini da una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (v. sentenza 24 gennaio 2013, cit.)».

XV) A tutto quanto precede consegue la legittimità del provvedimento di rimozione impugnato, che trova il proprio fondamento nella legittima disciplina provinciale citata, e la reiezione del ricorso.

XVI) Quanto alla regolazione delle spese esse seguono la regola della soccombenza e vanno poste a carico della parte ricorrente nella misura indicata in dispositivo.

Posto che, ai sensi dell'art. 66, comma 4, cod. proc. amm. il compenso del verificatore è liquidato a seguito di apposita istanza dello stesso e che all'atto

dell'introito della presente causa in decisione tale istanza non risultava depositata, l'onorario spettante al verificatore per l'attività dallo stesso svolta nel presente giudizio dev'essere sin d'ora posto a carico della parte ricorrente e sarà liquidato con successivo decreto nel termine di cui all'art. 71, comma 2, del t.u. approvato con D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 .

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 185 del 2022 in epigrafe indicato, lo respinge perché infondato.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, complessivamente liquidate in 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 Mezzolombardo, oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Antonia Tassinari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonia Tassinari

IL PRESIDENTE
Fulvio Rocco