



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3765 del 2023, proposto dalla società Allstar S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, e dal signor Livio Cellini, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Geronimo Cardia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale dei Parioli 24;

contro

il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

la Provincia autonoma di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giacomo Bernardi, Marialuisa Cattoni e Sabrina Azzolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso l'ufficio di avvocatura dell'ente in Trento, piazza Dante 15;
il Comune di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'avvocato Angela Colpi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma, previa cautela

della sentenza del T.R.G.A. Trento, sezione unica, 13 aprile 2023 n.52, che ha respinto il ricorso n.144/2022 R.G., proposto per l'annullamento dei seguenti atti del Comune di Trento:

a) del provvedimento n. 8.6.3/2020/4 – 8.6.3/2015/1 notificato il giorno 3 settembre 2022, con il quale il Dirigente del SUAP- Sportello unico attività produttive ha ingiunto al procuratore speciale della società Allstar s.r.l. titolare di licenza di sala giochi e scommesse per la gestione di sistemi di gioco VLT per l'esercizio situato a Trento, in viale Verona 25, di provvedere all'immediata rimozione degli apparecchi da gioco ivi collocati contraddistinti dai codici identificativi 10202009560, SP05889535Q e SN06019566Y;

di ogni altro atto relativo, presupposto e conseguente e in particolare:

b) della nota informativa 8.6.3/2020/4, notificata il giorno 9 agosto 2022;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Trento, della Provincia autonoma di Trento, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2023 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante -impresa attiva nel settore del gioco lecito, in particolare degli apparecchi da intrattenimento tipo "videolottery", noti anche come VLT, autorizzati ai sensi dell'art. 110 del T.U. 18 giugno 1931 n.773, gestisce in Comune di Trento sei sale gioco ove sono installati apparecchi di questo tipo.

2. Interessano in particolare le vicende di una di queste sale, che si trova in viale Verona 25, con l'insegna "Admiral Club" e con licenza intestata a Livio Cellini, procuratore speciale dell'impresa, anch'egli ricorrente appellante (fatti storici pacifici in causa).

3. Ciò posto, la Provincia autonoma di Trento ha approvato la l.p. 22 luglio 2015 n.13, recante "*interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco*", la quale, come afferma l'art. 1 comma 1, che ne individua le finalità, "*limita la diffusione del gioco e promuove la prevenzione e il contrasto delle dipendenze da gioco e la cura della dipendenza patologica da gioco, anche se lecito*".

3.1 Di questa legge, interessa in particolare, l'art. 5, che "*per tutelare determinate categorie di persone più vulnerabili e per prevenire la dipendenza da gioco*" vieta di collocare gli apparecchi da gioco di cui si è detto "*a una distanza inferiore a trecento metri*" da tutta una serie di luoghi sensibili, puntualmente elencati, ritenuti in via presuntiva luogo di ritrovo di categorie di persone più fragili e maggiormente suscettibili di divenire dipendenti dal gioco, come ad esempio gli istituti scolastici e i circoli per anziani.

3.2 Per gli apparecchi già legittimamente installati, tra i quali rientrano come pacifico quelli per cui è causa, dispone poi la norma transitoria dell'art. 14 comma 1, per cui quelli "*posti a una distanza inferiore a quella prevista dall'articolo 5, comma 1*" dai luoghi sensibili in questione "*sono rimossi entro sette anni dalla data di entrata in vigore di questa legge se collocati nelle sale da gioco*", ovvero entro il 12 agosto 2022.

4. Con circolare 21 settembre 2016 n. prot. 491566 d.d. 6, il Servizio Industria, artigianato, commercio e cooperazione della Provincia ha poi fissato in modo uniforme il criterio da utilizzare per misurare la distanza, individuandolo in quello "*del raggio, in linea d'aria in tutte le direzioni tra l'accesso/ingresso principale dell'esercizio/locale/area*" e il luogo sensibile considerato (sentenza impugnata, p. 4, fatto storico incontestato).

5. Di conseguenza, il Comune di Trento, con la deliberazione del Consiglio 8

marzo 2017 n.32, ha concretamente individuato i luoghi sensibili presenti nel proprio territorio (sentenza impugnata, p. 4, fatto storico incontestato).

6. Tutto ciò posto, l'impresa ricorrente appellante, approssimandosi la scadenza del 12 agosto 2022 di cui si è detto, ha chiesto al Comune con un'istanza 3 agosto 2022 di renderle noto se le proprie sale giochi, e in particolare quella per cui è causa, rientrassero in quelle tenute a rimuovere gli apparecchi in questione (appello, p. 3 § 0, fatto storico non contestato).

7. All'istanza, il Comune ha risposto con la nota informativa 9 agosto 2022 di cui in epigrafe (doc. 2 in I grado ricorrenti appellanti), con la quale ha specificato, in particolare, che la sala giochi di viale Verona 25 si trova a distanza inferiore a quella ammessa da cinque di questi luoghi sensibili, ovvero due scuole, un centro sportivo, una chiesa e la sede del SERT, servizio sanitario per le dipendenze.

8. Successivamente, con il provvedimento n. 8.6.3/2020/4 – 8.6.3/2015/1 notificato il giorno 3 settembre 2022 di cui in epigrafe (doc. 2 appellanti), il Comune, preso atto che tre degli apparecchi installati nella sala di viale Verona in questione erano ancora presenti sul posto e funzionanti, nonostante il termine per rimuoverli fosse decorso, ne ha ordinato la rimozione immediata.

9. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il Tribunale ha respinto il ricorso proposto dall'impresa e dal procuratore di essa contro questo provvedimento.

9.1 In particolare, il Tribunale ha escluso che il provvedimento stesso determini un cd. effetto espulsivo, ovvero la sostanziale impossibilità di svolgere l'attività in questione su tutto il territorio comunale. Ciò sulla base di una verifica disposta a questo scopo in altro identico procedimento, ovvero il ricorso n.137/2022 R.G. di I grado, definito con sentenza 13 aprile 2023 n.51 dell'Ufficio, appellata con il ricorso n.4099/2023 R.G. della Sezione, chiamato alla pubblica udienza di oggi, verifica che affronta la stessa problematica ed è riferita sempre al territorio del Comune di Trento.

9.2 In base a questa verifica, parte significativa del territorio comunale in

questione, ovvero il 22,4% del territorio urbanizzato (doc. 6 appellanti, verifica, p.17) rimane disponibile per delocalizzarvi l'attività. La conclusione rimane identica, nel senso della disponibilità di una parte significativa di territorio, anche qualora si riduca del 50% questo dato per tener conto *“della presenza di caratteristiche insediative e di urbanizzazione che rendono improbabile la localizzazione delle funzioni del gioco d'azzardo”* in parte di queste aree (sentenza impugnata, p. 24).

9.3 Di conseguenza, il Tribunale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di incostituzionalità della legge provinciale su cui il provvedimento è fondato, prospettata dalla parte.

10. Contro questa sentenza, gli interessati hanno proposto impugnazione, con appello che contiene tre motivi, nei quali in sintesi sostengono che l'effetto espulsivo si sarebbe comunque verificato, perché anche in base ai risultati della verifica stessa esercitare la loro attività in Comune di Trento sarebbe nella sostanza impossibile, come sarebbe dimostrato dalla chiusura di un numero considerevole di attività simili ivi esistenti, e quindi ripropongono la questione di costituzionalità della legge; chiedono, comunque, che la verifica sia ripetuta sulla base di criteri ritenuti più realistici.

11. Contestualmente, hanno chiesto la sospensione cautelare della sentenza, allegando che dalla chiusura della sala, che conseguirebbe alla rimozione degli apparecchi, deriverebbe loro grave e irreparabile danno.

12. Hanno resistito il Ministero con l'Agenzia delle dogane, con atto 18 maggio 2023, il Comune e la Provincia, con memorie entrambe del 22 maggio 2023, ed hanno chiesto che l'appello sia dichiarato inammissibile e comunque respinto nel merito.

13. All'esito della camera di consiglio del giorno 25 maggio 2023, la Sezione, con ordinanza 26 maggio 2023 n.2129, ha accolto la domanda cautelare, ritenendo il pericolo nel ritardo.

14. Con memorie 15 novembre 2023 per il Comune e 20 novembre 2023 per la

parte appellante, e con repliche 29 novembre 2023 per il Comune e 30 novembre 2023 per la parte appellante e per la Provincia, le parti hanno infine ribadito le rispettive tesi. In particolare, la ricorrente appellante (memoria 20 novembre 2023 p. 9) ha insistito sulla richiesta di rimessione della questione di legittimità della norma provinciale alla Corte costituzionale, sulla base di una recente ordinanza di un Giudice spagnolo, che avrebbe rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione analoga questione. Sul punto, il Comune e la Provincia (repliche citate) hanno replicato che i termini di quest'ordinanza, non prodotta nel testo e non reperibile con i normali strumenti di ricerca, non sembrerebbero pertinenti, e che comunque nessuna contrarietà al diritto europeo o alla Costituzione sarebbe ravvisabile. Il Comune ha poi chiesto (replica 29 novembre 2023) che un'eventuale condanna delle spese a suo favore sia maggiorata dei cd. oneri riflessi, ovvero degli oneri previdenziali a suo carico in quanto datore di lavoro degli avvocati addetti al servizio legale dell'ente.

15. Alla pubblica udienza del giorno 21 dicembre 2023, il difensore della ricorrente appellante, unica parte presente, ha prodotto in copia, corredata di una traduzione non ufficiale, l'ordinanza di cui si è detto, ovvero *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana*, sez. IV, proc. n. 4/000369/2021, ordinanza 26 settembre 2023 e ne ha illustrato il contenuto, insistendo perché questo Giudice sollevi la questione di legittimità costituzionale della norma in questione; all'esito, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

16. Preliminarmente, il Collegio ritiene ammissibile il deposito della copia dell'ordinanza di cui sopra, trattandosi in sostanza di un precedente giurisprudenziale.

17. Nel merito, l'appello è infondato in tutti i tre motivi di cui esso consta e va quindi respinto, dato che il Collegio non ritiene di discostarsi da quanto affermato nella propria precedente giurisprudenza in argomento, e in particolare nella più recente sentenza 26 ottobre 2023 n.9271, ove ulteriori ampie citazioni.

18. In ordine logico, va affrontata per prima la questione della possibile illegittimità costituzionale della norma, questione che il Collegio ritiene manifestamente infondata, dovendosi quindi respingere i motivi di appello in cui essa è sollevata.

18.1 Il cd. distanziometro - ovvero in sintesi una normativa che vieta l'apertura e l'esercizio di sale gioco o scommesse come quella gestita dalla ricorrente appellante a distanza pari o inferiore ad un certo valore, indicato dalla normativa stessa, da luoghi cd. sensibili - è istituto presente nel nostro ordinamento, attraverso le varie leggi regionali che lo prevedono, da ormai più di un decennio.

18.2 La giurisprudenza costituzionale – in particolare le sentenze 10 novembre 2011 n. 300 e 11 maggio 2017 n.108 - se ne è occupata anzitutto per escludere che una legislazione di questo tipo violi l'art. 117, comma 2, lettera h), e, comma, 3 della Costituzione in quanto invasiva della competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica e in proposito ha affermato che si tratta di norme *“dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica”* che si preoccupano non dell'ordine pubblico in quanto tale, quanto *“delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti”*, come afferma la sentenza 300/2011.

18.3 La Corte non ha preso espressamente in esame la possibilità che il distanziometro possa risultare costituzionalmente illegittimo in quanto produrrebbe in tesi un “effetto espulsivo” dal territorio del Comune interessato di un'attività in sé lecita e autorizzata. Sulla base delle motivazioni riportate, che si riferiscono in sintesi a ragioni di utilità sociale, la costante giurisprudenza di questo Consiglio ha però ritenuto manifestamente infondata la relativa questione, argomentando in sintesi dall'art. 41 Cost. che, come è noto, consente *“programmi e controlli”* sull'attività economica privata allo scopo di indirizzarla a *“fini sociali”*: così per

tutte la citata C.d.S. sez. IV 26 ottobre 2023 n.9271 e sez. VI 11 marzo 2019 n.1618.

18.4 La stessa giurisprudenza, per tutte da ultimo la citata sentenza 1618/2019, considera poi non rilevante in proposito in mancanza del decreto ministeriale di recepimento l'art. 1, comma 1049, della l. 27 dicembre 2017 n.205, per cui *“Al fine di consentire l'espletamento delle procedure di selezione di cui ai commi 1047 e 1048, le regioni adeguano le proprie leggi in materia di dislocazione dei punti vendita del gioco pubblico all'intesa sancita in sede di Conferenza unificata in data 7 settembre 2017”*.

18.5 Nel concreto, la giurisprudenza in esame ha considerato poi legittimo il distanziometro nel momento in cui la distanza minima da rispettare sia fissata in un valore non eccessivo, compreso fra i 300 e i 500 metri di cui si tratta, con la conseguenza di lasciare disponibile per esercitare l'attività in esame una percentuale anche modesta, ma comunque esistente, del territorio comunale.

18.6 Si veda, ad esempio, il caso deciso da C.d.S. sez. V 16 dicembre 2022 n. 11036, in cui a fronte di una distanza minima da rispettare di 500 metri, prevista dalla legislazione dell'Emilia Romagna, si è escluso l'effetto espulsivo in presenza di una superficie utile per insediare l'attività pari in percentuale a circa l'1% del territorio comunale e in valore assoluto a circa 170 ha. Di contro, nel caso deciso da C.d.S. sez. III 10 febbraio 2016 n. 579 si è ritenuta irragionevole una distanza minima di 1000 metri, non come conseguenza di un suo presunto effetto espulsivo, ma perché fissata da un regolamento senza una completa istruttoria sulla sua congruità.

18.7 Il Collegio ribadisce poi che questa conclusione, per cui il distanziometro non ha di per sé effetto espulsivo, risulta ancora più condivisibile alla luce della recente sentenza di questo Consiglio sez. V 18 ottobre 2023 n. 9071, secondo la quale una sala gioco o scommesse legittimamente aperta non può essere costretta a delocalizzare o a chiudere per effetto della successiva apertura di un'attività

sensibile a distanza inferiore a quella prescritta.

18.8 La parte appellante non ha ritenuto di richiedere al Collegio che sulla questione sia disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea; ha però ritenuto di utilizzare il possibile contrasto con le norme europee delle norme in esame come ulteriore argomento per sostenerne l'illegittimità costituzionale.

18.9 Ciò posto, la giurisprudenza sopra citata, per tutte appunto C.d.S. 2422/2023 e 1618/2019, non ha ritenuto di promuovere sul punto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea e, quindi, ha ritenuto che le norme sul distanziometro non contrastino, in generale, con il diritto dell'Unione. Ciò argomentando anzitutto dagli articoli 36, 49, 52 e 56 del TFUE, che 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*”, nonché argomentando dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che consente agli Stati membri di adottare restrizioni al gioco d'azzardo lecito 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: per tutte Corte di giustizia UE 22 ottobre 2014 C-344/13 e C-367/13 e 30 giugno 2011 C-212/08.

18.10 In altre parole, così espressamente C.d.S. 1618/2019, si è ritenuta ricorrere una fattispecie di *acte clair*, che esclude la necessità di rinvio pregiudiziale. Questa conclusione va ribadita anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia stessa, in particolare della sentenza 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, trattandosi di un caso in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.

18.11 Il Collegio condivide queste conclusioni e non ritiene di modificarle nemmeno alla luce del rinvio pregiudiziale disposto con la più volte citata ordinanza 26 settembre 2023 del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad*

Valenciana.

18.11.1 Così come risulta a semplice lettura, presupposto di questo provvedimento è una legislazione nazionale notevolmente più restrittiva di quella nazionale italiana, che prevede: “a) *il divieto di accesso e di partecipazione da parte di minori, persone legalmente inabili da sentenza passata in giudicato, amministratori di enti sportivi e arbitri di attività sulle quali si effettuano scommesse, amministratori e azionisti di società di scommesse, persone portatrici di armi, intossicate o influenzate dal consumo di sostanze psicotrope, che interrompono lo svolgimento dei giochi, di persone iscritte nell'Anagrafe degli esclusi dall'accesso al gioco ... b) il divieto di pubblicità, promozione o sponsorizzazione e di qualsiasi tipo di promozione commerciale, anche telematica attraverso reti di comunicazione sociale, nonché la promozione del gioco all'esterno dei locali, la pubblicità statica sulle strade pubbliche e sui mezzi di trasporto , manifesti o immagini su qualsiasi supporto*” (ordinanza, p. 16 della traduzione).

18.11.2 A fronte di tale normativa, il Giudice spagnolo chiede in sintesi di sapere se le ulteriori restrizioni, aggiunte con l'introduzione del distanziometro, possano ritenersi giustificate sulla base del principio di proporzionalità, e quindi pone, con tutta evidenza, una questione non rilevante in questo processo.

19. L'appello è infondato e va respinto anche nei residui motivi, nei quali sostiene che, pur prescindendo da una incostituzionalità della norma, sarebbe illegittima la concreta applicazione del distanziometro fatta nel caso presente.

19.1 In proposito, richiamandosi a quanto già detto sopra, il Collegio non può che osservare come il limite di distanza di 300 metri fissato dalla normativa della Provincia di Trento rientri nei valori ritenuti non sproporzionati dalla giurisprudenza di questo Consiglio, e come lo stesso vada affermato per la percentuale di territorio disponibile per la delocalizzazione.

19.2 Tale conclusione non muta neanche in base a quanto afferma la parte

ricorrente appellante (appello, pp. 15 e ss.), ovvero che dopo l'introduzione della normativa restrittiva un numero significativo delle sale giochi esistenti nel Comune di Trento avrebbe chiuso, dato che essa si limita a citare questo dato, senza spiegare se ciò sia avvenuto per impossibilità di delocalizzare o per altre ragioni, in ipotesi per legittime scelte di convenienza imprenditoriale.

19.3 Va, infine, respinta anche la richiesta della ricorrente appellante di disporre una nuova verifica, dato che nel contesto dell'appello (cfr. in particolare a p. 46) essa in definitiva non spiega per quali ragioni specifiche la verifica disposta in I grado si dovrebbe ritenere errata o irragionevole nei propri esiti e, in ogni caso, questo Collegio ritiene che, valutato nei termini esposti il contenuto della già disposta verifica, non sussistano in presupposti per la sua ripetizione.

20. La parziale novità delle questioni sollevate, non tutte esplicitamente affrontate dalla precedente giurisprudenza di questo Giudice, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio. La compensazione così disposta, come si precisa per chiarezza, assorbe quindi la richiesta del Comune concernente gli oneri riflessi di cui si è detto sopra.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.3765/2023), lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO