



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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3560 del 2023, proposto da Go.Co. S.a.s. di Gobbetti Enrico & C. ed Enrico Gobbetti, in proprio e quale socio accomandatario, rappresentati e difesi dall'avvocato Michele Buseti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gudrun Agostini, Alessandra Merini e Bianca Maria Giudiceandrea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. – Sezione Autonoma di Bolzano n. 59 dell'8 marzo 2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2023, il Cons. Roberto Caponigro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Bolzano, con provvedimento del 20 maggio 2019, ha pronunciato la decadenza del provvedimento del Presidente della Provincia di Bolzano del 25 giugno 2007, con cui la società GO.CO. S.A.S. di Gobbetti Enrico & C. (di seguito anche Go.Co.) è stata autorizzata alla raccolta di scommesse su eventi sportivi, di cui all'articolo 38, commi 2 e 4, del d.l. n. 223 del 2006 -autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 88 del R.D. n. 773 del 1931 nell'esercizio "Bar Firenze", sito in Bolzano, viale Druso 19/A, con effetto dal 1° gennaio 2016 - in quanto nel raggio di 300 metri dal "punto raccolta di scommesse su eventi sportivi" di cui sopra si trovano i luoghi definiti come sensibili ai sensi dell'art. 5-bis della L.P. n. 13/1992, indicati nell'avvio del procedimento del 28 febbraio 2019.

La Società GO.CO. ed il suo legale rappresentante e socio accomandatario Enrico Gobbetti hanno impugnato tale atto dinanzi al T.R.G.A., Sezione Autonoma di Bolzano, che, con la sentenza n. 59 dell'8 marzo 2023, ha respinto il ricorso.

Di talché, gli interessati hanno interposto il presente appello, articolando i seguenti motivi:

Violazione di legge in relazione all'art. 5-bis della L.P. Bolzano n. 13 del 1992. Erronea applicazione dell'estensione dell'applicabilità dello stesso anche alle autorizzazioni per la raccolta delle scommesse. Violazione dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012.

Il giudice di prime cure avrebbe erroneamente ritenuto applicabile l'art. 5-bis della L.P. Bolzano n. 13 del 1992 anche all'attività di raccolta delle scommesse in base ad un'interpretazione sia letterale che logico-sistematica della norma.

Diversamente, la valutazione in sede interpretativa non potrebbe spingersi sino all'elaborazione di una norma nuova con l'assunzione di un ruolo sostitutivo del

legislatore.

L'attività di raccolta delle scommesse non sarebbe menzionata né direttamente né indirettamente dall'articolo in esame né da alcuna altra norma contenuta in un qualsiasi provvedimento legislativo promulgato dalla Provincia di Bolzano nel settore de quo.

La considerazione per la quale, con il lemma "sale da giochi e di attrazione", la Provincia di Bolzano avrebbe inteso riferirsi a qualsiasi tipo di sala da giochi escluderebbe a priori la possibilità che l'applicabilità della norma sia estesa ai luoghi destinati alla raccolta di scommesse, ambienti del tutto distinti e non confondibili con le prime, che trovano disciplina e definizione nel decreto direttoriale 22 gennaio 2020.

La dimostrazione che l'art. 5-bis della L.P. si riferisca solo agli apparecchi troverebbe conferma nel suo comma 2-bis, secondo cui le limitazioni spaziali e temporali sono estese ad ogni tipo di esercizio dedicato al gioco tramite apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del R.D. n. 773 del 1931.

La oggettiva valutazione delle fonti di primo grado avrebbe dovuto portare ad un esito opposto, atteso che in nessuna di esse sarebbe fatto il minimo cenno alle scommesse, ma solo ed esclusivamente agli apparecchi normati dall'art. 110, comma 6, del R.D. n. 773 del 1931.

La voluntas legis chiaramente espressa sarebbe orientata solo ed esclusivamente alla disciplina degli apparecchi per la raccolta del gioco lecito riveniente la propria fonte regolamentare nell'art. 110, comma 6, del TULPS.

Violazione di legge per eccesso di potere. Violazione del principio del legittimo affidamento.

Altri capi della sentenza hanno respinto il terzo motivo di ricorso, con cui la parte ha dedotto la violazione dell'affidamento del privato ed il difetto di motivazione del provvedimento decadenziale.

Un primo profilo di censura riguarderebbe la già contestata assimilazione, dal punto di vista della disciplina in esame, dell'attività di raccolta delle scommesse a

quella delle attività di raccolta del gioco lecito mediante apparecchi.

Pertanto, sussisterebbe la lesione dell'affidamento, non potendosi lo stesso ritenere risolto sulla base dell'affermazione non corretta per la quale il termine di decadenza delle autorizzazioni per la raccolta delle scommesse sarebbe esplicitamente previsto dalla legge.

La situazione di titolarità di un atto amministrativo favorevole, unitamente all'enorme iato temporale intercorso tra il 1° gennaio 2016 (data di ritenuta decadenza del titolo) e la notificazione dell'avvio del procedimento diretto alla dichiarazione di decadenza, in data 8 marzo 2019, sarebbero fatti univocamente idonei ad ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata in capo agli interessati, sicché dovrebbe essere tutelato il loro affidamento, chiaramente incolpevole.

Il provvedimento decadenziale avrebbe frontalmente leso l'affidamento creato in capo al privato.

L'Amministrazione non avrebbe motivato in ordine all'attualità delle ragioni di pubblico interesse che avrebbero giustificato l'intervento decadenziale, a fronte dell'enorme sacrificio economico imposto al destinatario.

Violazione di legge in relazione al calcolo della distanza. Mancanza di istruttoria e di motivazione.

L'impiego nell'art. 5-bis del sostantivo "raggio" non sarebbe univoco nel senso di ritenere che l'unica metodologia possibile, rispettosa della terminologia utilizzata dal legislatore, sia quella del "raggio in linea retta, in linea d'aria".

Il termine "raggio", invece, potrebbe essere inteso nel senso di calcolo della distanza secondo il percorso pedonale più breve.

Violazione di legge in relazione alla regolazione delle spese di lite: violazione art. 26 c.p.a.

Nella denegata ipotesi in cui il giudice di appello ritenesse di non condividere i motivi illustrati, la questione affrontata avrebbe comunque un carattere di novità e

di incertezza, per cui ricorrerebbero i presupposti ex art. 92, comma 2, c.p.c. per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

Il Comune di Bolzano ha analiticamente controdedotto, concludendo per il rigetto dell'appello.

Gli appellanti hanno prodotto altra memoria a sostegno delle proprie difese.

All'udienza pubblica del 14 dicembre 2023, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è fondato e va di conseguenza accolto.

3. L'atto in contestazione ha pronunciato la decadenza del provvedimento del Presidente della Provincia di Bolzano del 25 giugno 2007 con cui la società Go.Co. è stata autorizzata alla raccolta di scommesse su eventi sportivi, di cui all'articolo 38, commi 2 e 4, del d.l. n. 223 del 2006 - autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 88 del R.D. n. 773 del 1931 nell'esercizio "Bar Firenze", sito in Bolzano, viale Druso 19/A, con effetto dal 1° gennaio 2016 - in quanto, nel raggio di 300 metri dal "punto raccolta di scommesse su eventi sportivi" di cui sopra, si trovano i luoghi definiti come sensibili ai sensi dell'art. 5-bis della L.P. n. 13/1992, indicati nell'avvio del procedimento del 28 febbraio 2019.

La motivazione della pronunciata decadenza è stata la seguente:

"premesse che, ai sensi del comma 1 dell'articolo 5/bis della legge provinciale n. 13/1992 l'autorizzazione viene concessa per 5 anni e ne può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza. Per le autorizzazioni esistenti il termine di 5 anni decorre dal 1° gennaio 2011;

Le controdeduzioni della parte non possono essere accolte in quanto il Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio ha precisato con sentenze n. 7700/2013 del 29.07.2013 e n. 3122 del 21.03.2014 che le limitazioni spaziali e temporali nel raggio di trecento metri da luoghi sensibili ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2 bis, della legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13 si estendono anche all'esercizio di scommesse di cui all'art. 38 comma 2 e 4 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, a sua volta soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'art. 88 del R.D. 18.06.1931 n.

773/1931, ed Il Tribunale Amministrativo regionale per la Lombardia ha confermato, con sentenze n. 479/2019, che la distanza tra sale e apparecchi da gioco dai luoghi sensibili può essere misurata in linea d'aria, seppure essa risulti minore rispetto all'effettivo percorso pedonale. Tale criterio di calcolo, estende "l'area di protezione dei soggetti esposti al rischio di ludopatia, rispetto alla mera distanza pedonale" e "risulta perciò ragionevole e coerente con le finalità perseguite dalla normativa dettata in materia".

4. L'art. 5-bis della L.P. Bolzano n. 13 del 1992, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della L.P. n. 13 del 2010, dispone che *“per ragioni di tutela di determinate categorie di persone e per prevenire il vizio del gioco, l'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, per l'esercizio di sale da giochi e di attrazione non può essere concessa ove le stesse siano ubicate in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale. L'autorizzazione viene concessa per 5 anni e ne può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza. Per le autorizzazioni esistenti il termine di 5 anni decorre dal 1° gennaio 2011”.*

Il successivo comma 1-bis, aggiunto dall'art. 8, comma 1, della L.P. n. 10 del 2016 prevede inoltre che *“per la concessione dell'autorizzazione all'esercizio di sale da giochi e di attrazione ai sensi del comma 1 sono inoltre considerati luoghi sensibili tutte le strutture sanitarie e socio-assistenziali pubbliche e private che svolgono attività di accoglienza, assistenza e consulenza. La Giunta provinciale può individuare altri luoghi sensibili in cui non si possono mettere a disposizione giochi”.*

5. La questione controversa, quindi, attiene alla corretta esegesi del detto art. 5-bis, vale a dire concerne l'accertamento dell'applicabilità o meno della detta norma, oltre che alle sale giochi, dove sono installati apparecchi elettronici (AWP e VLT), anche alle sale autorizzate alla raccolta di scommesse su eventi sportivi.

In altri termini, il “cuore” della controversia riposa nell’esegesi della locuzione “sale da giochi e di attrazione”, vale a dire nell’accertamento sulla inclusione o meno nella stessa delle sale scommesse.

La ratio della normativa è chiara, in quanto è volta a tutelare determinate categorie di soggetti più deboli, quali possono essere i giovani, dal possibile insorgere di fenomeni patologici quali la ludopatia, per cui è volta a prevenire, contrastare e ridurre il rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico.

6. La disposizione di legge provinciale restringe la libertà di iniziativa economica tutelata dall’art. 41 Cost.

Tuttavia, il principio costituzionale dell’iniziativa economica privata di cui all’art. 41 Cost., in un’ottica di bilanciamento degli interessi ed in presenza di ragionevoli presupposti, deve ritenersi recessivo rispetto a quello dell’art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute, laddove sia messa in pericolo la salute psico-fisica dei cittadini.

D’altra parte, l’art. 41 Cost., nel sancire la libertà dell’iniziativa economica privata, dispone che la stessa non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Tale è il senso delle norme provinciali in discorso, che tendono a privilegiare la tutela, sia pure potenziale, della salute psico-fisica delle categorie più a rischio rispetto al pieno estrinsecarsi della libertà di iniziativa economica privata

Peraltro, proprio perché incide su un valore anch’esso costituzionalmente rilevante, la norma si presenta come eccezionale e, di conseguenza, deve essere interpretata in modo rigoroso, senza che sia possibile una sua estensione analogica ad altre fattispecie non espressamente contemplate.

7. L’adeguatezza della disciplina legislativa provinciale rispetto alle finalità perseguite è stata già scrutinata dalla giurisprudenza di questa Sezione, la quale - una volta escluso, a seguito di consulenza tecnica d’ufficio, che nel Comune di Bolzano la norma produca un effetto c.d. espulsivo delle sale da gioco lecito dall’intero territorio comunale - è giunta a conclusioni da cui il Collegio non ha

ragioni per discostarsi (cfr. Cons. Stato, VI, 11 marzo 2019, n. 1618).

La Sezione, in particolare, ha posto in rilievo che la disciplina de qua realizza *“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 ... 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)».

Di talché, ne deriva l'indubbia congruità e adeguatezza della disciplina legislativa provinciale in questione rispetto alle finalità perseguite nonché la mancata violazione dell'art. 41 Cost. e del principio di ragionevolezza, con conseguente insussistenza dei presupposti per un'eventuale rimessione alla Corte costituzionale.

8. La norma provinciale, laddove indica quale oggetto di disciplina le sale da giochi e di attrazione, si riferisce certamente all'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. n. 773 del 1931.

L'art. 110, commi 6 e 7, TULPS, nello specifico, dispone che:

“6. Si considerano apparecchi idonei per il gioco lecito:

a) quelli che, dotati di attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e obbligatoriamente collegati alla rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico definiti con provvedimenti del

Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco, il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina. Le vincite, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate. In ogni caso tali apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker o comunque le sue regole fondamentali; con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato può essere prevista la verifica dei singoli apparecchi di cui alla lettera a);

b) quelli, facenti parte della rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Per tali apparecchi, con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato:

- 1) il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita;*
- 2) la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite;*
- 3) l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite;*
- 4) le specifiche di immutabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi;*
- 5) le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi;*
- 6) le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti*

autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera.

7. Si considerano, altresì, apparecchi e congegni per il gioco lecito:

a) quelli elettromeccanici privi di monitor attraverso i quali il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale o strategica, attivabili unicamente con l'introduzione di monete metalliche, di valore complessivo non superiore, per ciascuna partita, a un euro, che distribuiscono, direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita, premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica, non convertibili in denaro o scambiabili con premi di diversa specie. In tal caso il valore complessivo di ogni premio non è superiore a venti volte il costo della partita;

b) quelli automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento o da giochi di abilità che si attivano solo con l'introduzione di moneta metallica, di valore non superiore per ciascuna partita a 50 centesimi di euro, nei quali gli elementi di abilità o trattenimento sono preponderanti rispetto all'elemento aleatorio, che possono consentire per ciascuna partita, subito dopo la sua conclusione, il prolungamento o la ripetizione della partita, fino a un massimo di dieci volte. Dal 1° gennaio 2003, gli apparecchi di cui alla presente lettera possono essere impiegati solo se denunciati ai sensi dell'articolo 14-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, e se per essi sono state assolte le relative imposte. Dal 1° gennaio 2004, tali apparecchi non possono consentire il prolungamento o la ripetizione della partita e, ove non ne sia possibile la conversione in uno degli apparecchi per il gioco lecito, essi sono rimossi. Per la conversione degli apparecchi restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni;

c) quelli, basati sulla sola abilità fisica, mentale o strategica, che non distribuiscono premi, per i quali la durata della partita può variare in relazione all'abilità del giocatore e il costo della singola partita può essere superiore a 50 centesimi di euro;

c-bis) quelli, meccanici ed elettromeccanici differenti dagli apparecchi di cui alle

lettere a) e c), attivabili con moneta, con gettone ovvero con altri strumenti elettronici di pagamento e che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita;

c-ter) quelli, meccanici ed elettromeccanici, per i quali l'accesso al gioco è regolato senza introduzione di denaro ma con utilizzo a tempo o a scopo”.

9. La fattispecie, quindi, è costituita da giochi effettuati attraverso macchinette (apparecchi) di tipo slot e si differenzia dalla raccolta scommesse su eventi sportivi, avendo come unico denominatore comune il fatto di essere entrambe le fattispecie classificabili come gioco d'azzardo, in cui ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita di denaro è totalmente o in parte aleatoria.

9.1. La differenza è esplicitata chiaramente anche a livello normativo.

In particolare, l'art. 86 del r.d. n. 773 del 1931 disciplina l'esercizio delle sale giochi per apparecchi di cui all'art. 110, commi 6 e 7, dello stesso testo unico, mentre l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931 disciplina l'esercizio delle scommesse.

Il decreto direttoriale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato del 27 luglio 2011 definisce la tipologia dei punti vendita presso i quali è consentita la raccolta di gioco, distinguendo, tra l'altro, tra agenzie per l'esercizio delle scommesse su eventi sportivi ed esercizi dediti esclusivamente al gioco con apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS.

L'art. 7, comma 10, del decreto legge n. 158 del 2012 (c.d. decreto Balduzzi), inoltre, riserva la progressiva ricollocazione dei punti di raccolta del giuoco unicamente alle sale contenenti gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del Tulps.

Pertanto – premesso che, con la generica definizione di gioco lecito si intende il gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del r.d. n. 773 del 1931, nonché tutte le altre forme di gioco lecito in concessione statale, previste dalla normativa vigente - per “sale da gioco” si intendono i locali o gli spazi attrezzati nei quali si svolgono, in via esclusiva o prevalente, i giochi leciti

di cui all'art. 110, commi 6 e 7, del r.d. n. 773 del 1931, così come definiti dall'art. 86 del medesimo, mentre per "sale scommesse" si intendono gli esercizi pubblici di raccolta delle scommesse ai sensi dell'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931.

9.2. La differenza tra sala giochi e sala scommesse è individuabile altresì sotto un profilo degli effetti che possono conseguire.

Infatti, non è implausibile ritenere che gli apparecchi di cui all'art. 110, commi 6 e 7, del Tulp (tra cui, in particolare, slot machine e videolottery) paiono "i più insidiosi nell'ambito del fenomeno della ludopatia, in quanto, a differenza dei terminali per la raccolta delle scommesse, implicano un contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, senza alcuna intermediazione umana volta a disincentivare, per un normale meccanismo psicologico legato al senso del pudore, l'ossessione del gioco, specie nella fase iniziale del processo di dipendenza patologica" (cfr, in proposito, Cons. Stato, IV, n. 2957 del 2017).

La differenza tra sale giochi dotate di strumenti elettronici (VLT) e i punti di mera raccolta delle scommesse, infatti, è insita nella strumentazione offerta alla clientela, che per gli spazi VLT consiste nella presenza di apparecchiature elettroniche capaci di monopolizzare l'attenzione del giocatore seriale, laddove le sale scommesse offrono solo un luogo per raccogliere le "puntate" sugli eventi sportivi.

Sotto altro profilo, va anche rilevato che i giochi leciti si distinguono in fisici (off line), se distribuiti sul territorio ed effettuati in esercizi e locali aperti al pubblico, tramite personale addetto o apparecchi da intrattenimento messi a disposizione della clientela, ed a distanza (online o gambling), se distribuiti per via telematica, tramite internet e telefonia.

La raccolta di scommesse sportive su eventi futuri avviene in gran parte a distanza, on line.

Di talché, l'imposizione di un limite distanziometrico rispetto a "siti sensibili" per le sale scommesse si rivelerebbe sostanzialmente inutile o, comunque, di utilità ridotta, in quanto non idoneo a realizzare le finalità di prevenzione della ludopatia, in quanto tale "gioco lecito", come detto, avviene anche e soprattutto a distanza,

sicché lo scommettitore, in assenza di un punto fisico, non sarebbe disincentivato dallo svolgimento del gioco, potendo agevolmente effettuare lo stesso in via telematica.

10. Il Collegio, in ragione di tutto quanto esposto, ritiene, quindi, che il citato art. 5 -bis della L.P. Bolzano, che espressamente si riferisce alle sole sale da giochi per apparecchi (art. 86 Tulps), non possa trovare applicazione alla diversa ipotesi delle sale per scommesse su eventi sportivi (art. 88 Tulps) e ciò sia in ragione di un'esegesi letterale della norma, che non tollera, in quanto norma eccezionale, interpretazioni che non siano dalla stessa lettera ritraibili, sia in ragione di un'esegesi sistematica.

11. D'altra parte, che tale sia l'unica opzione esegetica correttamente perseguibile trova conferma nel disposto del comma 2-bis, aggiunto all'art. 5-bis della L.P. n. 13 del 1992 dall'art. 4, comma 2, della L.P. n. 15 del 2011, il quale stabilisce che, *“per le finalità di cui al comma 1, le limitazioni spaziali e temporali sono estese ad ogni tipo di esercizio dedicato al gioco tramite apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, e successive modifiche”*.

Ne consegue che, se il comma 2-bis aggiunto ha avvertito l'esigenza di estendere le limitazioni spaziali e temporali all'intero novero di esercizi in cui è praticato il gioco lecito da apparecchi, può dedursi che tali limitazioni non riguardano affatto la diversa ipotesi di esercizio di scommesse su eventi sportivi.

12. Né, in senso contrario, possono acquisire rilievo precedenti giurisprudenziali nei quali i limiti distanziometrici sono stati ritenuti applicabili non solo alle sale gioco da apparecchi, ma anche alle sale scommesse e ciò per le specificità delle singole fattispecie, che non possono acriticamente sovrapporsi.

12.1. Nello specifico, la sentenza della Sezione Terza del Consiglio di Stato n. 2579 del 2021 ha definito un contenzioso nell'ambito della Regione Liguria, in cui ha espressamente evidenziato che, se il legislatore avesse voluto davvero circoscrivere l'applicabilità di cui all'art. 2 della L.R. n. 17 del 2012 alle sole sale da gioco,

avrebbe menzionato solo le sale da gioco al comma 2 dell'art. 1 e non anche il "gioco lecito", più in generale, e avrebbe usato una dizione non equivoca utilizzando espressioni come "esclusivamente", "unicamente", riferite alle sale da gioco.

Nel caso in esame, invece, il legislatore della Provincia di Bolzano si è riferito specificamente alle "sale da giochi e di attrazione" e non genericamente ai "giochi leciti", tra cui sarebbero state indubbiamente comprese le sale scommesse.

Peraltro, la descritta distinzione non solo letterale o strutturale, ma anche in tema di effetti potenzialmente pregiudizievoli, tra sale giochi e sale scommesse, induce a ritenere non illogica la voluntas legis espressa nell'ambito provinciale altoatesino, sebbene, in un obiter dictum, la suddetta sentenza di questo Consiglio di Stato n. 2579 del 2021 abbia qualificato una possibile differenziazione normativa tra i "giochi leciti" come un'ipotesi irragionevole.

12.2. Nella sentenza di questo Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 1382 del 2023, invece, è fatta applicazione della L.R. Friuli Venezia Giulia n. 1 del 2014 che, all'art. 6, comma 1, ha stabilito che *"al fine di tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili e di prevenire i fenomeni di dipendenza da gioco d'azzardo e da gioco praticato con apparecchi per il gioco lecito, è vietata l'installazione di apparecchi per il gioco lecito e l'attività di raccolta scommesse ai sensi dell'articolo 88 del regio decreto 773/1931 entro la distanza di cinquecento metri da luoghi sensibili"*.

La diversità di fattispecie rispetto a quella oggetto del presente giudizio è evidente, atteso che la legge regionale friulana, a differenza della legge provinciale dell'Alto Adige, prevede espressamente i limiti distanziometri dai luoghi sensibili anche per le sale scommesse.

12.3. Per completezza, occorre infine rilevare che, mentre il Consiglio di Stato, con la sentenza della Quinta Sezione, n. 5327 del 2016 ha rilevato come, in ambito nazionale, ed in particolare ai fini della tutela della salute (art. 32 Cost.), l'attività di gestione delle scommesse lecite, prevista dall'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, sia parificata alle sale da gioco disciplinate dall'art. 86 dello stesso regio decreto, la

Quarta Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2957 del 2017, ha diversamente sostenuto, con argomentazioni che al Collegio appaiono più persuasive anche alla stregua di quanto già evidenziato nel tessuto motivazionale della presente sentenza, che la disciplina regionale delle distanze da obiettivi sensibili può essere uniforme, e cioè trattare allo stesso modo sale giochi e sale scommesse al fine di prevenire la ludopatia; fermo restando che, siccome non si può negare che tra le due attività (gioco con apparecchio tipo slot/raccolta scommesse su eventi futuri) esiste una certa differenza di base, la scelta di prevedere i limiti distanziometrici solo per le sale giochi, e non anche per le sale scommesse, non travalica in maniera apprezzabile i limiti della discrezionalità legislativa.

13. La fondatezza del motivo esaminato, relativo alla corretta esegesi dell'art. 5-bis della L.P. n. 13 del 1992, assorbiti gli ulteriori motivi in ragione della maggiore radicalità del vizio dedotto, determina la fondatezza dell'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, l'accoglimento del ricorso di primo grado ed il conseguente annullamento del provvedimento di decadenza emanato dal Comune di Bolzano in data 20 maggio 2019.

14. Le spese del doppio grado di giudizio, in ragione della complessità e della novità delle questioni trattate, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello in epigrafe (R.G. n. 3560 del 2023) e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento di decadenza emesso dal Comune di Bolzano in data 20 maggio 2019.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2023, con

l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Thomas Mathà, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO