

La redistribuzione nel territorio dei punti vendita del gioco d'azzardo: note a margine delle sentenze del Consiglio di stato nn. 1618 e 8298 del 2019*

[Consiglio di Stato, sent. 11 marzo 2019, n. 1618, est. Lageder; sent. 4 dicembre 2019, n. 8298, est. Di Matteo]

Giulio Marotta**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'introduzione del 'distanziometro'. – 3. L'indirizzo della Corte Costituzionale. – 4. Il contenzioso di fronte ai giudici amministrativi. – 5. Segue: la sentenza del Consiglio di Stato n. 1618 del 2019. – 6. Segue: la sentenza del Consiglio di Stato n. 8298 del 2019. – 7. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT

Nel corso degli anni sono state sperimentate, ai diversi livelli istituzionali, numerose misure per contrastare la crescita nel nostro Paese dei disturbi da gioco d'azzardo, che hanno dato luogo ad un notevole contenzioso promosso dagli operatori del settore. Nell'ambito degli interventi per contenere l'offerta da gioco, hanno assunto un significativo rilievo i provvedimenti tesi alla riduzione del numero degli esercizi dove si pratica il gioco d'azzardo e alla loro redistribuzione nel territorio, al fine di rendere più difficile l'accesso al gioco e proteggere le categorie maggiormente vulnerabili. Un importante contributo alla definizione del quadro normativo è stato fornito dalla Corte costituzionale e dai giudici amministrativi. Il presente lavoro analizza in particolare l'evoluzione della giurisprudenza, che offre significativi spunti per un'equilibrata interpretazione dei poteri dei

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Consigliere parlamentare, gmarotta55@gmail.com.

differenti soggetti istituzionali nel contrasto del gioco d'azzardo patologico.

Over the years, numerous measures have been put in place, across multiple institutional levels, in order to contrast the rapid growth of disorders and pathologies associated with gambling in Italy. Such measures have caused the emergence of a considerable body of litigation, undertaken by the operators in the gambling sector. In the effort to contain the availability of gambling, procedures aimed at the reduction of the number of gambling establishments and their territorial distribution have assumed a significant role to limit the ease of access to gambling and protect the most vulnerable categories. In the present state of ambiguity of the current regulatory framework, a considerable contribution has been provided by the Constitutional court and the administrative courts. This paper aims to analyze the development of the relevant case law, which offers significant considerations for a balanced interpretation of the power of the various institutional subjects to contrast pathological gambling.

1. Premessa

Il fenomeno del Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) ha assunto nel corso degli anni dimensioni sempre più consistenti. Le politiche adottate a livello nazionale per un lungo arco temporale, volte ad evitare che giocatori e capitali si indirizzassero verso l'offerta illegale e ad aumentare, nel contempo, le entrate tributarie derivanti dal gioco lecito, hanno inevitabilmente determinato una crescita notevolissima dei luoghi in cui si pratica il gioco d'azzardo, l'incremento della platea dei giocatori¹ ed un aumento sensibile dei volumi di gioco. L'allarme causato dalla diffusione del gioco d'azzardo e dall'elevato numero di giocatori problematici ha indotto ad adottare, ai diversi livelli istituzionali, una serie di misure volte soprattutto a tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili (minori, pensionati, casalinghe etc.). Si inseriscono in questo contesto non solo i programmi di assistenza e recupero dei pazienti affetti da DGA, ma anche tutti gli interventi di natura preventiva: le misure finalizzate alla riduzione del numero degli esercizi e delle slot machine e alla loro progressiva sostituzione con modelli di nuova generazione (che prevedano, tra l'altro, l'uso obbligatorio della tessera sanitaria e limiti temporali e di importo alle giocate); l'utilizzo della leva tributaria per scoraggiare gli esercenti a installare le apparecchiature per il gioco d'azzardo (e il contemporaneo sostegno agli esercizi caratterizzati dal logo 'no slot'); la riduzione degli orari di apertura e di accensione delle apparecchiature; le limitazioni dei messaggi pubblicitari; le iniziative di sensibilizzazione sui pericoli della dipendenza da gioco, in particolare nel mondo scolastico; l'istituzione di Osservatori (a livello nazionale e regionale) per monitorare il fenomeno etc. In questo lavoro vengono analizzati i prov-

¹ Il Consiglio nazionale delle ricerche – Istituto di fisiologia clinica *Consumi d'azzardo 2017. Rapporto di Ricerca sulla diffusione del gioco d'azzardo fra gli italiani attraverso gli studi IPSAD® ed ESPAD®Italia* distingue quattro categorie di giocatori: *no risk gambler* (non esiste alcun rischio), *low-risk gambling* (a basso rischio), *moderate-risk gambling* (a rischio moderato) e *severe problem gambling* (giocatore problematico o patologico, a rischio elevato).

vedimenti di limitazione dell'offerta di gioco e di redistribuzione territoriale degli esercizi commerciali, alla luce del notevole contenzioso cui hanno dato origine².

2. L'introduzione del 'distanziometro'

Il primo intervento specificamente rivolto a limitare la diffusione dei luoghi in cui si pratica il gioco d'azzardo è contenuto nel decreto-legge n. 158 del 2012³ che, all'art. 7, comma 10, prevede «forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco» praticato mediante le slot machine «sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi», da definire con decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza unificata Stato autonomie locali. Tale decreto attuativo non è stato mai emanato, così come non ha trovato attuazione la legge delega n. 23 del 11 marzo 2014⁴ che prevedeva tra l'altro «forme vincolanti di partecipazione dei comuni competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione, che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale», facendo peraltro salve le discipline regolatorie già emanate a livello locale e coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato. Analoga sorte ha avuto la disposizione di cui alla legge n. 208 del 28 dicembre 2015⁵, che affidava alla Conferenza unificata Stato Autonomie locali il compito di definire le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età: l'Intesa raggiunta nella seduta del 7 settembre 2017 non si è però tradotta nelle apposite Linee guida previste dalla legge⁶ e risulta pertanto priva di

² Per una sintetica ricognizione dell'evoluzione della normativa in materia di azzardo vedi E. TAGLIASACCHI, *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità*, in *Corti supreme e salute*, n. 2 del 2018 e G. MAROTTA, *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute*, n. 1 del 2019.

³ Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189 'Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute', comunemente noto come 'Decreto Balduzzi', dal nome del Ministro della salute in carica.

⁴ 'Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita', art. 14.

⁵ 'Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)', art. 1, comma 936.

⁶ Il punto di contrasto fondamentale è stato quello di un consistente ridimensionamento del numero dei locali dove si pratica il gioco lecito e delle relative attrezzature: la riduzione proposta dal Governo è stata giudicata inadeguata da alcune Regioni e Comuni, che osteggiavano anche i c.d. 'mini casinò', strutture di maggiori dimensioni nelle quali installare senza alcuna limitazione anche le Videolottery (il cui numero non è mai stato ridotto, a differenza di quanto disposto per le slot machine), che non sarebbero state soggette alle normative approvate da Regioni ed Enti locali in termini di collocazione dei punti vendita, orari, requisiti dei locali etc. Proprio su questo il 'compromesso' raggiunto in sede di Conferenza Stato Autonomie locali ha mostrato tutta la sua debolezza, per l'estrema difficoltà di conciliare il mantenimento di un numero massimo molto elevato di esercizi, fissato nell'Intesa al fine di «salvaguardare gli inve-

cogenza⁷. Da ultimo, anche la riforma complessiva della materia di giochi pubblici, prevista dalla legge n. 96 del 2018⁸ non si è mai concretizzata.

In assenza di una normativa di attuazione a livello nazionale, il ‘distanziometro’ è stato invece utilizzato da molte Regioni e Amministrazioni locali, sia pure con diverse modalità, proprio a fini di contrasto del DGA⁹. Le leggi regionali di Basilicata¹⁰, Umbria¹¹, Emilia Romagna¹², Friuli-Venezia Giulia¹³, Lazio¹⁴, Lombardia¹⁵, Molise¹⁶, Toscana¹⁷, Val d’Aosta¹⁸ prevedono per l’apertura delle sale da gioco e l’installazione delle macchinette una distanza minima di 500 metri dai ‘luoghi sensibili’ (che si presume frequentati da categorie di soggetti particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d’azzardo), che è invece di 300 metri in Abruzzo¹⁹, Liguria²⁰, Alto Adige²¹, Trentino²², Piemonte²³, Marche²⁴,

stimenti esistenti», con la contemporanea previsione della salvaguardia delle misure più restrittive già esistenti nonché delle forme maggiori di tutela per la popolazione, adottate a livello regionale.

⁷ Vedi al riguardo le considerazioni contenute nelle sentenze del Tar Veneto, sez. III, 18 aprile 2018, n. 417 e del Tar Lazio, sez. II, 18 dicembre 2018, n. 12322.

⁸ Legge n. 96 del 9 agosto 2018, di conversione del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, ‘Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese’ che, all’art. 9, comma 6 *bis*, prevedeva un termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione per la presentazione di una proposta da parte del Governo.

⁹ Quasi tutte le regioni e province autonome hanno adottato una legge organica per il contrasto del gioco d’azzardo patologico. Fanno eccezione la Sicilia (la proposta di legge in materia è attualmente in discussione presso il Consiglio regionale) e la Campania (è stato avviato l’iter in commissione della nuova normativa, che sostituirà le disposizioni contenute negli articoli 197 ss. della legge 7 agosto 2014, n. 16 ‘Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014’). Le disposizioni in materia di azzardo della regione Calabria sono contenute all’interno di un provvedimento sul contrasto della criminalità organizzata e della corruzione nella pubblica amministrazione (vedi nota 25).

¹⁰ Legge 27 ottobre 2014, n. 30 ‘Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico (G.A.P.)’, art. 6.

¹¹ Legge 21 novembre 2014, n. 21 ‘Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico’, art. 6.

¹² Legge 4 luglio 2013, n. 5 ‘Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio di dipendenza dal gioco d’azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate’, art. 6.

¹³ Legge 14 febbraio 2014, n. 1 ‘Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d’azzardo, nonché delle problematiche e patologie correlate’, art. 6.

¹⁴ Legge 5 agosto 2013, n. 5 ‘Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico (GAP), art. 4.

¹⁵ Legge 21 ottobre 2013, n. 8 ‘Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico’, art. 5.

¹⁶ Legge 17 dicembre 2016, n.20 ‘Disposizioni per la prevenzione del gioco d’azzardo patologico’, art. 5.

¹⁷ Legge 18 ottobre 2013, n. 57 ‘Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia’, art. 4.

¹⁸ Legge 15 giugno 2015, n. 14 ‘Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico’, art. 4.

¹⁹ Legge 29 ottobre 2013, n. 40 ‘Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco’, art. 3.

²⁰ Legge 30 aprile 2012, n. 17 ‘Disciplina delle sale da gioco’, art. 2.

²¹ Legge 13 maggio 1992, n. 13 ‘Norme in materia di pubblico spettacolo’, art. 5 *bis*.

²² Legge 22 luglio 2015, n. 13 ‘Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco’, art. 5.

²³ Legge 2 maggio 2016, n. 9 ‘Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico’, art. 5.

²⁴ Legge 7 febbraio 2017, n. 3 ‘Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e *social network*’, art. 5.

Calabria²⁵ (in queste ultime tre regioni la distanza sale però a 500 metri per i comuni sopra i 5.000 abitanti); in Puglia²⁶ e Veneto²⁷ la distanza minima è stata recentemente rispettivamente stabilita in 250 metri e 400 metri; mentre in Sardegna²⁸ sarà la Giunta a stabilire tale distanza entro un massimo di 500 metri (con possibilità di deroga da parte dei Comuni per ragioni legate al particolare degrado delle proprie aree periferiche). Talune leggi ampliano la categoria dei 'luoghi sensibili' (ad esempio in Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte sono ricompresi gli istituti di credito e sportelli bancomat, gli esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati e le stazioni ferroviarie) o consentono l'individuazione di ulteriori luoghi sensibili da parte della Giunta (come in Alto Adige²⁹) ovvero delle Amministrazioni comunali (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Val d'Aosta e Trentino). In alcune Regioni e province autonome (Basilicata, Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) il 'distanziometro' si applica anche alle sale per la raccolta delle scommesse.

È importante evidenziare che diverse Regioni hanno previsto l'applicazione della normativa sulle distanze minime dai luoghi sensibili non solo con riferimento alle nuove sale da gioco³⁰ ma anche alle licenze già esistenti, sia pure dopo una fase transitoria (in genere dai tre ai cinque anni³¹) volta a consentire ai diretti interessati di individuare una diversa ubicazione dell'attività commerciale, e realizzare così quella 'progressiva ricollocazione' cui faceva riferimento anche il c.d. decreto Balduzzi: disposizioni in tal senso sono contenute nelle leggi provinciali di Trento e Bolzano e nelle leggi regionali di Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna³², Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta nonché Liguria, Abruzzo, Marche (queste ultime tre Regioni hanno successivamente prorogato il termine per l'adeguamento alla nuova disciplina³³); anche il regolamento del Comune di Napoli prevede l'applicazio-

²⁵ Legge 26 aprile 2018, n. 9 'Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza', art. 16.

²⁶ Legge 13 dicembre 2013, n. 43 'Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)', art. 7.

²⁷ Legge 10 settembre 2019, n. 38 'Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico', art. 7.

²⁸ Legge 11 gennaio 2019, n. 2 'Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo', art. 12.

²⁹ Sul punto vedi *infra*, paragrafo 5.

³⁰ A tale riguardo si segnala che il comma 10 dell'art. 7 del decreto-legge n. 158 del 2012 precisa che le pianificazioni dei luoghi dove si pratica il gioco d'azzardo operano solo con riferimento alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione e con riferimento alla dislocazione territoriale dei luoghi 'sensibili' (esclusi i centri socio-ricreativi e sportivi) esistenti alla data del bando relativo.

³¹ Per la Calabria l'adeguamento deve essere effettuato entro un anno: legge n. 9 del 2018, *cit.*, art. 16, comma 13.

³² La legge regionale n. 5 del 2013, *cit.*, prevede all'art. 2 che ciascun Comune realizzi una 'mappatura' dei luoghi sensibili individuati sul proprio territorio e la successiva comunicazione ai titolari degli esercizi che ospitano apparecchi per il gioco d'azzardo lecito situati a meno di 500 metri, ai fini della loro progressiva delocalizzazione. Una disposizione analoga è contenuta nella legge della Regione Valle d'Aosta n. 14 del 2015, *cit.*, artt. 4 *bis* e 12.

³³ Cfr. le leggi regionali Liguria 6 aprile 2017, n. 7 'Soppressione del comitato tecnico regionale per il territorio e disposizioni normative di adeguamento', art. 4 e 26 aprile 2018, n. 2, art. 1 'Proroga del termine di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 30 aprile 2012, n. 17' (con la seconda il termine è stato prorogato fino alla data di entrata in vigore

ne alle licenze già assegnate³⁴. Mentre la Regione Puglia ha recentemente modificato il precedente indirizzo, sancendo l'applicazione del 'distanziometro' solo ai nuovi esercizi³⁵. In alcune leggi regionali, le disposizioni sulle distanze minime dai luoghi sensibili sono inserite nell'ambito dei piani urbanistici territoriali, autorizzando i comuni a vietare l'installazione di slot machine in alcune aree circoscritte per motivi legati alla sicurezza urbana, alla qualità del contesto urbano, alla viabilità e all'inquinamento acustico. Sulla base di tali disposizioni molte Amministrazioni comunali hanno utilizzato questo strumento – prevedendo anche distanze minime dai luoghi sensibili - per individuare zone omogenee del territorio ove potessero collocarsi i punti dove si pratica il gioco d'azzardo, al fine di contrastare la diffusione capillare di tali esercizi. A titolo di esempio si possono ricordare i regolamenti dei comuni di Napoli (che vieta il gioco d'azzardo in alcune aree specificamente individuate del centro storico, in aggiunta al rispetto delle distanze minime)³⁶, Reggio Emilia (il regolamento urbanistico edilizio consente l'insediamento di nuove sale giochi esclusivamente in zone di ambito produttivo, quindi lontano da funzioni sensibili quali residenze, servizi scolastici e di quartiere)³⁷, Roma (si prevede il divieto di ubicazione degli esercizi dedicati al gioco d'azzardo all'interno del Centro storico)³⁸ e Parma (i locali dove si pratica il gioco d'azzardo non possono essere aperti nelle aree contraddistinte da una più elevata densità abitativa o da una più intensa frequentazione, come le zone commerciali)³⁹.

3. L'indirizzo della Corte Costituzionale

I provvedimenti delle Amministrazioni regionali e locali hanno dato luogo ad un enorme contenzioso, alla cui soluzione ha fornito un importantissimo contributo la Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi, in diverse occasioni, sul rispetto delle competenze attribuite a Stato, Regioni ed Enti locali dal Titolo V della Costituzione.

del nuovo testo unico in materia); Abruzzo 24 ottobre 2018, n. 30 'Modifiche alla legge regionale 9 luglio 2016, n. 20 (Disposizioni in materia di Comunità e aree montane) e ulteriori disposizioni', art. 4 (che ha modificato da cinque a sette anni il termine per l'applicazione della normativa regionale); Marche 13 giugno 2019, n. 15 'Modifiche di disposizioni in materia sanitaria e socio sanitaria' (il nuovo termine è stabilito per il 30 novembre 2021).

³⁴ Regolamento n. 74 del 21 dicembre 2015.

³⁵ Cfr. legge 17 giugno 2019, n. 21 'Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2013, n. 43'.

³⁶ Regolamento n. 74 del 2015, *cit.*, in attuazione della legge della Regione Campania n. 16 del 2014, *cit.*, art. 201.

³⁷ Delibera di Consiglio Comunale P.G. n° 5167/70 del 5 aprile 2011.

³⁸ Delibera n. 31 del 9 giugno 2017.

³⁹ Delibera n. 2018-PD-1214 del 17 aprile 2018.

Con la prima pronuncia del 2011⁴⁰, la Corte precisa che le disposizioni della provincia autonoma di Bolzano non possono essere ricondotte alla materia 'ordine pubblico e sicurezza', riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), come sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato (attraverso il controllo del gioco lecito lo Stato vuole evitare il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata): la disciplina sulla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature non incide sulla individuazione dei giochi leciti, ma è invece espressamente finalizzata a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, oltre ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. Una diversa interpretazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h) «produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività». Tale indirizzo⁴¹ è stato confermato con la successiva sentenza del 2017⁴² nella quale si sottolinea che il «legislatore pugliese non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno per individuare i giochi leciti» (aspetti rientranti nella materia 'ordine pubblico e sicurezza'). L'intervento della Regione Puglia è invece riconducibile alla materia 'tutela della salute' di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di competenza legislativa concorrente: a tale proposito la Corte precisa che l'inerzia del legislatore nazionale sull'attuazione delle norme in materia di ricollocazione delle sale da gioco non può determinare una paralisi sine die della competenza legislativa regionale. Da ultimo la Corte⁴³ ha ribadito che le misure per il contrasto del gioco patologico adottate a livello regionale sono finalizzate a contrastare le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli e a regolare

⁴⁰ La sentenza n. 300 del 9 novembre 2011 trae origine dal ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in merito alla legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

⁴¹ Si tratta di un orientamento innovativo della Corte Costituzionale, la quale in precedenza aveva ricondotto le prescrizioni relative ai giochi alla materia 'ordine pubblico e sicurezza' (vedi in particolare la sentenza n. 237 del 7 giugno 2006, concernente la legge n. 3 del 2005 della Provincia autonoma di Trento). Per un commento sulla sentenza n. 300 del 2011 vedi F. ANGELINI, *Quando non bastano le "regole del gioco". La Corte fa "ordine". Nota a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1 del 2012.

⁴² Sentenza n. 108 del 22 marzo 2017, originata dal ricorso del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con il quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia n. 43 del 13 dicembre 2013 ('Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)'). Vedi al riguardo le considerazioni contenute in S. SCAGLIARINI, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *le Regioni*, 2017.

⁴³ Sentenza n. 27 del 27 gennaio 2019, che trae origine dal ricorso promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo – sezione staccata di Pescara – in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2013, *cit.*

l'impatto sul territorio dell'afflusso da parte degli utenti e sono perciò ascrivibili alle materie 'tutela della salute' e 'governo del territorio', entrambe di competenza concorrente⁴⁴. Con riferimento specifico alla individuazione dei 'luoghi sensibili', la Corte Costituzionale ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione della legge della Regione Abruzzo con la quale si assoggettano al 'distanziometro' gli esercizi collocati ad una distanza inferiore a 300 metri dalle caserme militari⁴⁵: la Corte sottolinea in particolare che le caserme costituiscono «peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti»: si tratta di una scelta «non irragionevole» che pertanto rientra pienamente nella discrezionalità del legislatore⁴⁶.

4. Il contenzioso di fronte ai giudici amministrativi

Le decisioni della Corte Costituzionale⁴⁷ hanno indirizzato la giurisprudenza degli ultimi anni di Tar e Consiglio di Stato in ordine ai ricorsi promossi dagli esercenti, in tutta Italia, avverso i regolamenti ed ordinanze adottati a livello locale nonché ai provvedimenti di chiusura degli esercizi che non rispettavano la normativa sul 'distanziometro'. Secondo l'orientamento prevalente dei giudici amministrativi, il quadro normativo consente ai Comuni, sulla base di una espressa competenza attribuita loro dalla legge regionale⁴⁸, di prevedere distanze minime dai luoghi sensibili, anche all'interno dei piani regolatori, per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti: i limiti alla libera iniziativa privata sono giustificati da ragioni imperative di interesse generale, come la dissuasione dei cittadini da una spesa eccessiva legata al gioco⁴⁹.

⁴⁴ Su tale sentenza confronta anche il paragrafo successivo. Sull'ambito delle competenze di Regioni e Comuni in materia di pianificazione urbanistica e edilizia vedi le considerazioni contenute nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 2019.

⁴⁵ Analoga previsione è contenuta nella disciplina dettata dal Comune di Venezia (art. 6 della deliberazione del Consiglio comunale n. 50 del 10 novembre 2016, 'Regolamento comunale in materia di giochi').

⁴⁶ Sentenza n. 27 del 27 febbraio 2019, *cit.*

⁴⁷ Ulteriori considerazioni sul tema sono contenute nelle sentenze della Corte n. 220 del 23 luglio 2014 (con riferimento agli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e n. 238 del 5 dicembre 2018 (riguardante la legge n. 19 del 2017 della Regione Basilicata, *cit.*).

⁴⁸ Secondo la giurisprudenza prevalente, anche l'applicabilità del 'distanziometro' alle sale scommesse deve trovare fondamento nella normativa regionale: cfr. Tar Puglia, Lecce, sez. I, 16 aprile 2019, n. 612 e 19 aprile 2019, n. 679; Tar Genova, sez. I, 25 luglio 2018, n. 646 (oggetto di ricorso al Consiglio di Stato) e 30 luglio 2019, n. 680; Tar Toscana, sez. II, 18 maggio 2017, n. 708 (confermata da Consiglio di Stato sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604, *cit.*); Tar Lombardia, sez. I, 4 novembre 2015, n. 2412 (confermata da Consiglio di Stato, sez. IV, 16 giugno 2016, n. 2956): in senso critico su quest'ultima decisione vedi M. COSULICH, "Fatti più in là/così vicino mi fai turbar". La distanza delle sale scommesse dai luoghi sensibili in alcune recenti pronunzie del Consiglio di Stato, in *Corti supreme e salute*, n. 1 del 2018. Cfr. anche l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. III, 18 febbraio 2019, n. 823, sull'applicabilità del regolamento del comune di Salerno alle sale scommesse, pur in assenza di un'espressa previsione in tal senso della legge regionale della Campania (analoga disposizione è contenuta anche nel regolamento del comune di Napoli).

⁴⁹ Vedi, tra le tante, Consiglio di Stato, sez. V, 1° aprile 2014, n. 5251 (ricorso avverso il divieto di installazione di slot machine presso una tabaccheria del comune di Genova); Consiglio di Stato, sez. V, 28 giugno 2018, n. 3998 (negata

Il settore si caratterizza così per la coesistenza di distinte competenze di Stato, Regioni ed Autonomie locali «nessuna delle quali può definirsi prevalente o assorbente, ma ciascuna caratterizzata dagli interessi concreti da perseguire, nel rispetto delle rispettive sfere, ciascuna delle quali è egualmente tutelata da Costituzione»⁵⁰. In particolare, si configura un regime di competenza 'concorrente' degli organi del Ministero dell'Interno (per i profili autorizzativi di cui alla legge nazionale) e dell'Amministrazione comunale (in ordine all'applicazione degli ulteriori profili della normativa regionale e locale). A tale riguardo il Ministero dell'Interno⁵¹ ha espressamente affidato alle Questure, in sede di rilascio delle licenze *ex art.* 88 TULPS, la verifica del rispetto delle discipline regionali e locali sulle distanze minime da luoghi qualificati come "sensibili" degli esercizi con attività di scommesse, sale giochi con apparecchi videolottery e sale bingo⁵².

I giudici amministrativi hanno di norma considerato legittima anche l'applicazione delle normative comunali agli esercizi già in possesso di licenza, in applicazione di un'espressa previsione nella legge regionale⁵³. Al riguardo il Consiglio di Stato sottolinea che l'esistenza di una precedente autorizzazione non può giustificare una deroga permanente ad una normativa successiva volta a tutelare il bene della salute pubblica: sarà pertanto compito delle Amministrazioni competenti dettare un termine congruo per la concreta attuazione della disciplina in modo da consentire ai soggetti interessati di individuare le soluzioni più idonee alla ricollocazione degli esercizi commerciali⁵⁴; non siamo cioè in presenza di norme retroattive, ma solo di disposizioni volte ad assicurare la progressiva applicazione di misure ragionevoli per prevenire e contenere la ludopatia⁵⁵.

l'autorizzazione all'apertura di una sala gioco nel comune di Fontanelle); Consiglio di stato, sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1111 (legittimo il diniego di apertura di una nuova sala giochi nel comune di Monte di Malo, il cui regolamento prevede una distanza minima di 2000 metri dai luoghi sensibili); Tar Friuli-Venezia Giulia, 23 settembre 2015, n. 392 (riguardante la cessazione dell'attività di giochi leciti all'interno del suo esercizio di somministrazione bibite e alimenti nel comune di Udine); Tar Genova, sez. II, 25 ottobre 2016, nn. 1052 e 1053 (provvedimenti di chiusura dell'attività di sala giochi nel comune di Spezia); Tar Campania, sez. III, 22 marzo 2017, n. 1567 (sulle disposizioni in materia di localizzazione delle sale da gioco contenute nel regolamento del comune di Napoli, confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 11 luglio 2018, n. 4224); Tar Toscana, sez. II, 9 luglio 2015, n. 1250 e 13 gennaio 2017, n. 27 (concernenti i regolamenti urbanistici dei comuni di Quarrata e Calenzano); Tar Toscana, sez. II, 7 novembre 2013, n. 1578, confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 14 gennaio 2014, n. 1861 (Chiusura di un esercizio situato nel Centro storico di Forte dei Marmi); Tar Veneto, sez. III, 3 aprile 2017, n. 331 (divieto di esercizio deciso dall'Amministrazione di Bardolino confermato da Consiglio di Stato, sez. V, 6 settembre 2018, n. 5237). Vedi anche le sentenze del 10 luglio 2018 della IV sezione del Consiglio di stato, nn. 4199, 4200 e 4201, di riforma delle precedenti pronunce del Tar Veneto, con le quali è stata affermata la legittimità dei provvedimenti pianificatori adottati dal comune di Vicenza e della previsione di distanze minime dai luoghi sensibili.

⁵⁰ R. Chieppa *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3, 2017.

⁵¹ Cfr. la circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza del 19 marzo 2018.

⁵² Vedi su questa aspetto Consiglio di stato sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604.

⁵³ Tar Toscana, sez. II, 9 ottobre 2019, n. 1331.

⁵⁴ Sentenze della III sezione, 14 gennaio 2016, nn. 578 e 579; vedi anche Consiglio di Stato, sez. V, 6 luglio 2018, n. 4145.

⁵⁵ Tar Liguria, sez. II, 26 maggio 2016, n. 734, oggetto di ricorso al Consiglio di Stato.

L'accoglimento di alcuni ricorsi è stato talora motivato in base al c.d. 'effetto espulsivo' (questione prospettata dalle parti anche nel corso di un giudizio di fronte alla Corte Costituzionale, che però non si è mai pronunciata in merito)⁵⁶ che le disposizioni comunali avrebbero determinato nel territorio interessato, quando cioè le distanze previste ovvero l'ampliamento dei 'luoghi sensibili'⁵⁷ potrebbero di fatto precludere l'esercizio dell'attività di gioco lecito in gran parte dell'area comunale: «Gli atti dell'Amministrazione comunale non possono arrivare a vietare tout court un'attività considerata lecita dall'ordinamento»⁵⁸ ma solo limitarne l'esercizio⁵⁹ ⁶⁰.

5. Segue: la sentenza del Consiglio di Stato n. 1618 del 2019

La sentenza dell'11 marzo 2019 della VI sezione del Consiglio di Stato, n. 1618, affronta in modo particolarmente approfondito la tematica del c.d. 'effetto espulsivo'. La vicenda processuale trae origine dall'applicazione della normativa della provincia autonoma di Bolzano sul 'distanziometro', che prevede una durata quinquennale, a partire dal 1° gennaio 2011, delle autorizzazioni per gli esercizi esistenti; alla scadenza di tale termine, l'Amministrazione ha adottato numerosi provvedimenti di decadenza o mancato rinnovo della licenza per gli esercizi situati ad una distanza inferiore a 300 metri da «istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale,

⁵⁶ Vedi la sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 27 gennaio 2019. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti se non sono stati fatti propri dal giudice *a quo*.

⁵⁷ Nel regolamento dei comuni di Genova (delibera n. 21 del 30 aprile 2014) e Napoli (delibera n. 74 del 2 dicembre 2015), per esempio, sono inclusi nei 'luoghi sensibili' le «attrezzature balneari e spiagge», nonché i «giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati». Nel regolamento del comune di Valdera sono ricomprese anche le discoteche (sull'interpretazione di tale norma vedi la sentenza del Tar Toscana, sez. II, 4 giugno 2019, n. 830, oggetto di ricorso al Consiglio di Stato, in base alla quale la presenza di una sala giochi precluderebbe la successiva apertura di una discoteca). Sul regolamento del comune di Sarzana vedi Tar Liguria, sez. II, 18 luglio 2019, n. 637.

⁵⁸ Tar Veneto, sez. III, 13 novembre 2017, n. 994 (con riferimento al regolamento del comune di Selvazzano Dentro, che prevedeva una distanza minima di 500 metri dai 'luoghi sensibili'); tale sentenza è stata peraltro riformata dal Consiglio di Stato, sez. IV, 27 novembre 2018, n. 6714, che ha ritenuto «non convincenti» le conclusioni della perizia di parte in merito al presunto 'effetto espulsivo' del regolamento comunale.

⁵⁹ Cfr. le sentenze del Tar Toscana, sez. II, 18 maggio 2017, n. 715 (riguardante l'eccessivo ampliamento dei luoghi sensibili, alcuni dei quali definiti in «modo generico», da parte del Comune di Livorno); Tar Piemonte, sez. II, 11 luglio 2017, nn. 836 e 837 (concernente l'elenco dei 'luoghi sensibili' da parte dei regolamenti dei comuni di Domodossola – sul quale vedi anche *infra*, paragrafo – e Borgo San Dalmazzo); Consiglio di Stato, sez. III, 14 gennaio 2016, n. 579, *cit.* (giudicata illegittima la previsione del regolamento di polizia urbana di Bologna, che prevedeva una distanza di 1.000 metri dai 'luoghi sensibili').

⁶⁰ Rilievi sulla misurazione della distanza dai luoghi sensibili in linea d'aria (anziché sulla base del percorso pedonale più breve), prevista dalla legge regionale, sono stati espressi dal Tar Val d'Aosta, 5 novembre 2019, n. 19.

strutture sanitarie e socio-assistenziali pubbliche e private che svolgono attività di accoglienza, assistenza e consulenza». Il Tar Alto Adige ha di norma respinto i ricorsi presentati dai diretti interessati, ritenendo legittima la previsione di limiti temporali (5 anni) della legge provinciale per l'adeguamento delle licenze esistenti alle prescrizioni in materia di distanze minime⁶¹. Lo stesso Tribunale amministrativo aveva in passato dichiarato l'illegittimità della delibera della Giunta⁶² per eccesso di delega ed eccesso di potere per l'assenza di un'adeguata istruttoria sull'impatto degli ulteriori 'luoghi sensibili' ivi indicati (campi sportivi, impianti sportivi, impianti per il tempo libero, palazzetti dello sport, biblioteche⁶³) sugli esercizi esistenti e sulla possibilità concreta di una loro ricollocazione nel territorio⁶⁴. Il Consiglio di Stato, nell'accogliere alcune richieste di sospensiva⁶⁵, ha disposto una consulenza tecnica d'ufficio⁶⁶, proprio al fine di approfondire gli effetti della normativa della provincia di Bolzano sul segmento di mercato delle sale da gioco e sul comportamento dei giocatori⁶⁷. Il massimo organo della giustizia amministrativa, dopo aver ribadito la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della legge provinciale per contrasto agli articoli 117 e 118 della Costituzione e la compatibilità di tali disposizioni con il diritto comunitario⁶⁸ e giudicato corrette le modalità di individuazione luoghi sensibili⁶⁹,

⁶¹ Vedi, tra le altre, le sentenze n. 22 e 335 del 2015

⁶² Delibere della Giunta provinciale nn. 341 e 1570 del 2012, emanate ai sensi dell'art. 5 bis della legge provinciale n. 13 del 1992, *cit.*

⁶³ La delibera n. 341 del 2012 includeva anche le stazioni ferroviarie e di autobus, le fermate ferroviarie e di autobus nonché i luoghi di culto, poi stralciati dall'elenco dei 'luoghi sensibili' per le difficoltà emerse in sede attuativa.

⁶⁴ Tar Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano, 31 ottobre 2016, nn. 301 e 302. Si segnala inoltre che una delle sentenze del Tribunale amministrativo di Bolzano (19 gennaio 2017, n. 20), riguardante un provvedimento di chiusura di una sala giochi situata nel raggio di 300 metri da una chiesa e da una casa delle associazioni, è stata riformata dal Consiglio di Stato (sez. VI, 20 luglio 2017, n. 3587), in quanto luoghi di culto e case di associazioni non sono ricompresi tra i siti sensibili indicati dalla legge provinciale.

⁶⁵ Il Consiglio di Stato ha anche provveduto alla riunione di dieci ricorsi avverso altrettante sentenze del Tribunale amministrativo riguardanti la chiusura di esercizi situati nei comuni di Bolzano, Merano, Vipiteno, Ortisei, Salorno e Prato allo Stelvio.

⁶⁶ Con le ordinanze nn. 3214 e 3309 del 2017 la perizia tecnica è stata affidata al professore Cesare Pozzi, docente di Economia dell'impresa, della concorrenza e dei mercati globali presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma.

⁶⁷ In particolare, la consulenza deve analizzare se «sia attendibile ritenere che l'applicazione del criterio della distanza dai siti c.d. sensibili individuati nell'art. 5-bis, commi 1 e 1-bis, l. prov. n. 13/1992, sia idonea a determinare una contrazione del segmento di mercato de quo, e se..... sia attendibile ritenere che vi possa derivare una privazione dell'intero segmento di mercato in ambito provinciale» nonché se «l'eventuale marginalizzazione topografica delle sale da gioco in cinture extraurbane possa incidere, in senso positivo o negativo (in termini di affluenza), sul comportamento dei consumatori giocatori (tenuto conto del comportamento del consumatore medio) e, correlativamente, sull'attività d'impresa».

⁶⁸ La Corte di Giustizia Europea si è pronunciata più volte sulla legittimità, in linea di principio, delle disposizioni nazionali inerenti il regime fiscale e autorizzatorio nel settore del gioco d'azzardo, giustificando le limitazioni alla libera circolazione dei beni e dei servizi a fini di tutela della salute e della vita delle persone nonché di contrasto del riciclaggio di denaro e delle frodi a danno dei consumatori (tra le altre, le sentenze della III sezione, 22 ottobre 2014, C-344/13 e C367/13 e della VIII sezione, 30 giugno 2011, C-212/08).

⁶⁹ Secondo il Consiglio di Stato l'individuazione dei 'luoghi sensibili' da parte della legge provinciale è comunque «<<munta di un sufficiente grado di determinatezza onde escludere una restrizione dell'attività d'impresa rimessa all'arbitrio dell'amministrazione>>, anche a seguito della specificazione della categoria di luoghi sensibili effettuata con deliberazione della Giunta provinciale n. 505 del 2018.

analizza le conclusioni dell'approfondita istruttoria del consulente di ufficio anche ai fini di una concreta verifica del pieno rispetto dell'art. 41 della Costituzione in ordine alle limitazioni poste all'iniziativa economica privata nel settore del gioco d'azzardo. Le relazioni peritali evidenziano che in nessuno dei comuni presi in considerazione (né, tanto meno, dall'intero territorio provinciale⁷⁰) si registra una preclusione totale all'esercizio dell'attività di impresa nel settore, residuando comunque aree del territorio, sia pure circoscritte, dove sarebbe possibile una ricollocazione degli esercizi commerciali⁷¹; e ciò comporta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 41, primo comma, della Costituzione. Nelle motivazioni si precisa altresì che «le scelte del legislatore rientrano 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 ... 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»⁷².

Si segnala che Consiglio di Stato ha successivamente disposto in via cautelare la sospensione dell'efficacia della sentenza n. 1618 del 2019, sulla base dei ricorsi per revocazione presentati dai titolari di diversi esercizi, motivati da omessa pronuncia su vari motivi esposti dalle parti in causa e da travisamento del contenuto della consulenza tecnica d'ufficio⁷³; l'udienza pubblica è fissata per febbraio 2020.

6. Segue: la sentenza del Consiglio di Stato n. 8298 del 2019

Una diversa sezione del Consiglio di Stato⁷⁴ si è pronunciata recentemente su un altro ricorso avverso una sentenza del Tar Piemonte, con la quale era stata accolta solo in parte la

⁷⁰ il Consiglio di Stato non affronta esplicitamente la problematica se l'esercizio delle attività commerciali relative all'azzardo debba essere garantito in ciascun comune ovvero se occorra prendere in considerazione un'area più ampia, come potrebbe essere quella provinciale: sul punto vedi anche Tar Piemonte sez. II, 21 novembre 2018, n. 1262.

⁷¹ L'analisi del consulente d'ufficio esclude altresì riflessi significativi sulla spesa complessiva destinata ai diversi prodotti di gioco, in ragione della propensione dei giocatori problematici e patologici – che contribuiscono in modo determinante al volume di spesa del settore – a raggiungere siti dislocati anche in aree più lontane; la previsione di distanze minime da 'luoghi sensibili' può invece risultare efficace in termini di prevenzione nei confronti dei giocatori 'occasionali/sociali'.

⁷² Sulla base delle motivazioni del Consiglio di Stato, il Tribunale amministrativo di Bolzano ha successivamente respinto il ricorso presentato da un altro esercente avverso il provvedimento di accertamento della decadenza dell'autorizzazione alla raccolta di gioco (sentenza 16 settembre 2019, n. 211).

⁷³ Cfr. le ordinanze del 1° luglio 2019, nn. 3348, 3349, 3350 e 3351.

⁷⁴ Sez. V, 4 dicembre 2019, n. 8298.

richiesta di annullamento del regolamento del comune di Domodossola, che prevede una distanza minima di 500 metri dai 'luoghi sensibili': il giudice amministrativo in primo grado ha infatti giudicato illegittima solo l'inclusione nei 'luoghi sensibili' dei centri di aggregazione 'per adulti' poiché la legge regionale fa riferimento invece a 'luoghi di aggregazione giovanile ed oratori'⁷⁵.

Il Consiglio di Stato, pur considerando il regolamento in questione come attuativo della legge regionale piemontese⁷⁶ e valutando adeguati i dati istruttori alla base della decisione del consiglio comunale, ha ritenuto necessario disporre una perizia, anche in questo caso, al fine di accertare la percentuale del territorio nel quale sarebbe possibile ricollocare l'attività imprenditoriale⁷⁷: il massimo organo amministrativo ha voluto cioè verificare 'le conseguenze economico-sociali dell'applicazione delle disposizioni, primarie e regolamentari, sul territorio comunale ... nel convincimento che la legittimità costituzionale della legislazione regionale, attuata dalle disposizioni regolamentari, come pure la sua compatibilità con il diritto dell'Unione europea dovesse essere valutata nella sua attuazione sul territorio comunale'.

Secondo il Consiglio di Stato il regolamento del comune di Domodossola non determina alcun 'effetto espulsivo': la perizia ha infatti accertato che attualmente residua un'ampia parte del territorio comunale (pari a circa il 24 per cento) in cui risulta possibile installare apparecchi da intrattenimento, destinati ad ampliarsi in relazione alla previsione di nuove aree per usi commerciali e per usi produttivi industriali e artigianali previste dal piano regolatore. Gli esercizi che oggi non rispettano il 'distanziometro' potranno perciò trovare una nuova collocazione, tendenzialmente in aree diverse dal centro storico, nel quale è collocata la fascia preclusa: le eventuali difficoltà nel reperire immobili idonei nelle nuove aree non determinano l'illegittimità del provvedimento, trattandosi di situazioni non dissimili da quelle affrontate da 'qualsiasi operatore economico che intenda reperire un locale commerciale idoneo per avviare una nuova attività commerciale'. Risultano pertanto infondate le questioni di legittimità poste dai ricorrenti con riferimento in particolare agli articoli 3 e 41 della Costituzione^{78 79}.

⁷⁵ Cfr. Tar Piemonte, sez. II, 11 luglio 2017, n. 836, *cit.*

⁷⁶ Cfr. *supra*, nota 23.

⁷⁷ Vedi le ordinanze nn. 3624 del 2018 e 1568 del 2019, con affidamento della perizia all'Agenzia delle entrate, sezione di Torino.

⁷⁸ Con la medesima sentenza il Consiglio di Stato ha respinto anche il ricorso avverso le misure di limitazione delle fasce orarie di attivazione degli apparecchi elettronici da intrattenimento, previste dal regolamento del comune di Domodossola, che realizza un equilibrato bilanciamento tra l'interesse dei privati gestori delle sale da gioco con l'interesse pubblico alla tutela della salute.

⁷⁹ Può essere utile segnalare che il massimo organo della giustizia amministrativa si è di recente pronunciato anche sul possibile 'effetto espulsivo' in un diverso comparto (quello della cartellonistica e segnaletica pubblicitaria), che sarebbe stato determinato da una delibera della Provincia di Monza e della Brianza (Consiglio di Stato, sez. V, 22 ottobre 2019, n. 7189).

7. Considerazioni conclusive

La ricostruzione, sia pure sintetica, dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza in materia di ricollocazione del gioco lecito nei locali aperti al pubblico, operata nelle pagine precedenti, evidenzia lo sforzo compiuto, in particolare dalle Amministrazioni regionali e locali⁸⁰, nella individuazione di misure che, senza alcuna pretesa di eliminare ogni forma di dipendenza patologica dal gioco, risultassero comunque idonee a limitare la diffusione dell'offerta di gioco e a ridurre il rischio di dipendenza derivante dalla frequentazione di sale da gioco o scommesse e dall'utilizzo di apparecchiature per il gioco; al tempo stesso emerge il ruolo relevantissimo (talvolta di vera e propria 'supplenza') esercitato dalla Corte costituzionale e dai giudici amministrativi, che ha contribuito a far emergere alcuni punti largamente condivisi, in particolar modo per quanto concerne il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed Autonomie locali.

Il quadro normativo risulta peraltro tuttora in forte evoluzione. Da un lato, si registra il 'ripensamento' in atto da parte di alcune Amministrazioni regionali: se Emilia-Romagna, Val d'Aosta e la provincia di Bolzano appaiono decise a proseguire nella concreta attuazione della propria normativa restrittiva, altre Regioni hanno deliberato l'esclusione delle licenze già concesse dall'applicazione delle misure di restrizione⁸¹ ovvero il rinvio nel tempo della loro entrata in vigore⁸². Dall'altro, in attesa del previsto riordino complessivo della materia dei giochi, il Governo ha inserito all'interno del disegno di legge di bilancio per il 2019 una disposizione che riguarda proprio la materia della ricollocazione degli esercizi dove si pratica il gioco d'azzardo⁸³: nel ridefinire il sistema di concessione delle nuove licenze novennali per slot machine e videolottery e del gioco *on line*, la norma stabilisce il numero massimo delle diverse tipologie di apparecchiature⁸⁴ (mantenendo un elevato numero di slot machine in bar e tabaccherie e prevedendo l'installazione delle videolottery anche nelle sale bingo e sale scommesse) e affida ad un decreto interministeriale⁸⁵ la definizione di regole uniformi per tutto il territorio nazionale in ordine alla distribuzione dei punti di

⁸⁰ Soprattutto da parte dei comuni si registra una maggiore 'sensibilità', presumibilmente per la maggiore vicinanza alle problematiche spesso drammatiche che emergono nel territorio in connessione ai fenomeni di dipendenza dal gioco. S. Rossi *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri*, in *le Regioni*, 2015, *cit.*, parla di una sorta di 'laboratorio' con riferimento alle misure sperimentate a livello locale per contrastare la ludopatia.

⁸¹ Come in Puglia (cfr. *supra*, paragrafo 2). Nuove proposte di legge che circoscrivono l'impatto del distanziometro sono in discussione anche in Campania e Basilicata.

⁸² Cfr. *supra*, nota 33.

⁸³ Atto Senato 1561, art. 92. Il disegno di legge contiene anche disposizioni di carattere fiscale per il settore dei giochi.

⁸⁴ Rispetto agli ultimi dati ufficiali disponibili (Libro blu 2018 dell'Agenzia delle dogane) il numero delle concessioni per le videolottery – che notoriamente sono le più pericolose perché consentono giocate di elevata entità – è superiore a quello degli apparecchi esistenti, mentre si registra una lieve riduzione del numero complessivo delle slot machine.

⁸⁵ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell'interno.

gioco: non si prevede cioè alcuna interlocuzione con Regioni ed Enti locali⁸⁶ né la salvaguardia dei provvedimenti già adottati nelle diverse aree territoriali in materia di ricollocazione degli esercizi. Una visione centralistica del problema, che appare ancora una volta ispirata soprattutto dall'esigenza di garantire entrate certe e durature allo Stato centrale⁸⁷ e molto meno attenta all'opera di prevenzione dei soggetti più vulnerabili dalla tentazione del gioco d'azzardo, in particolar modo in quelle aree del Paese dove il fenomeno della dipendenza ha assunto dimensioni decisamente preoccupanti⁸⁸.

⁸⁶ Come invece previsto in passato: cfr. *supra*, paragrafo 1.

⁸⁷ La relazione tecnica al disegno di legge (pag. 305) quantifica il 909 milioni annui le entrate, in termini di cassa, per gli anni 2021 e 2022.

⁸⁸ Nello stato di previsione del Ministero della Salute calano anche le risorse del Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico.

