

Publicato il 21/11/2018

N. [01261/2018](#) REG.PROV.COLL.  
N. [01202/2017](#) REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1202 del 2017, proposto da Sauro Massetani, rappresentato e difeso dall'avvocato Cino Benelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, corso Italia n. 24;

***contro***

Comune di Almese, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Briccarello, Stefano Ponte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Marco Briccarello in Torino, corso Galileo Ferraris 120;

Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta pro

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna Scollo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Unicredit s.p.a., non costituita in giudizio;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:

Codere Network s.p.a, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Carozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Centro Culturale La Sentinella, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Panebianco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sara Adamo in Torino, corso Luigi Einaudi 5;

***per l'annullamento***

- del provvedimento (prot. n. 10647) a firma del responsabile del Settore Polizia Municipale del Comune di Almese, avente ad oggetto "Entrata in vigore della Legge regionale 2 maggio 2016 n. 9 - prescrizioni", notificato all'odierno ricorrente in data 20 novembre 2017;

- di ogni altro atto e provvedimento ad esso presupposto e conseguente, ivi compresa la nota comunale datata 27 settembre 2016 nonché la relazione di servizio datata 27 settembre 2017, allo stato incognite ma richiamate per relationem dal provvedimento n. 10647.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Almese e di Regione Piemonte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2018 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con il ricorso rubricato al n. 1202/2017 Masetani Sauro ha rappresentato quanto segue:

- di essere titolare nel comune di Almese dell'omonima ditta individuale che esercita l'attività di vendita di superalcolici ed esercizio bar; di avere ottenuto, in data 11.5.2000, l'autorizzazione a collocare nel locale n. 2 apparecchi automatici da intrattenimento; di essere munito, dal 2011, dell'iscrizione all'elenco cd. RIES, ovverosia elenco dei soggetti che, per conto dei concessionari, svolgono attività in materia di apparecchi da gioco lecito con vincite in denaro di cui all'art. 1 co. 533 l. n. 266/2005;

- che con la L.R. 2 maggio 2016 n. 9 ("Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico") la Regione Piemonte ha introdotto, tra l'altro, disposizioni riguardanti la distanza degli apparecchi per il gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7 del TULPS dai cosiddetti "luoghi sensibili" (art. 5) e ha stabilito, altresì, una disciplina transitoria (art. 13) che impone agli

esercenti di pubblici esercizi nel cui contesto sono installate macchine AWP di adeguarsi alle previsioni di cui sopra entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge regionale (cioè entro il 20/11/2017);

- che, in data 20.11.2017, il Responsabile del Settore Polizia Municipale del Comune di Almese gli ha notificato atto di divieto di collocazione nel suo esercizio dei suddetti apparecchi in quanto il locale si trova a mt 78,40 da un istituto bancario, a mt. 93,60 da una scuola primaria ed a mt. 132,80 da una chiesa, tutti luoghi individuati dalla normativa come "sensibili" e tali da precludere la collocazione degli apparecchi in un raggio di 500 mt.

Ha lamentato:

1) la violazione degli artt. 7 e 10 della l. n. 241/90 e l'eccesso di potere per carenza di istruttoria, in quanto le misurazioni dell'amministrazione non si sarebbero svolte in contraddittorio e non sarebbero attendibili;

2) la violazione degli artt. 5, 11 e 13 l.r. Piemonte n. 9/2016 e l'eccesso di potere per carenza di presupposti, in quanto la tipizzazione normativa dei cosiddetti "luoghi sensibili" sarebbe generica e necessiterebbe di un intervento di pianificazione urbanistica per la loro specificazione;

3) la violazione degli artt. 5, 11, 13 l.r. Piemonte n. 9/2016 e dell'art. 13 della l. n. 689/1981, nonché l'eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti; l'atto adottato applicherebbe sanzioni ai sensi della l. n. 689/1981 con necessità, omessa nel caso di specie, di seguire il procedimento ivi prescritto.

Ha quindi dedotto una serie di censure di illegittimità costituzionale avverso la presupposta legge regionale lamentandone la natura retroattiva, l'irragionevolezza e sproporzionalità degli effetti, con violazione del legittimo affidamento; né sarebbe rilevante la presenza di un periodo transitorio poiché dovrebbe trarsi dall'art. 7 co. 10 d.l. n. 158/2012 il principio fondamentale di legge statale secondo cui la tutela dei luoghi sensibili potrebbe trovare applicazione solo rispetto alle concessioni bandite successivamente all'entrata in vigore delle norme che tale tutela introducono. La normativa violerebbe altresì la libera iniziativa economica ed avrebbe un effetto espulsivo con riferimento ad attività preesistenti. Ha quindi sollecitato una CTU volta a verificare la sussistenza del lamentato effetto espulsivo.

Si lamenta infine in ricorso la violazione della direttiva 2015/1535/UE; l'eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti e difetto di istruttoria; le disposizioni contestate contrasterebbero con la direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE e recepita dal d.lgs. n. 427/2000.

Con atto di intervento depositato in data 9.4.2018 è intervenuta *ad adiuvandum* la società Codere Network s.p.a.. in qualità di concessionaria dello Stato per la raccolta delle giocate tramite apparecchi da divertimento e intrattenimento, in particolare, tramite le cosiddette new slot o "AWP" – amusement with prize - di cui all'art. 110 co. 6 lett a) t.u.l.p.s.; ha dedotto di avvalersi di 44 soggetti terzi incaricati che provvedono a collocare gli apparecchi

presso 303 pubblici esercizi e circoli privati, tra i quali rientra il locale gestito dal ricorrente; ha aderito alle prospettate censure di illegittimità costituzionale formulate da parte ricorrente.

Con atto di intervento depositato in data 6.11.2018 è intervenuto, sempre *ad adiuvandum*, il “Centro culturale La Sentinella” lamentando un presunto effetto espulsivo del gioco lecito da parte della legge regionale piemontese.

Si è costituito il Comune di Almese, preliminarmente eccependo l’inammissibilità del ricorso in quanto l’atto impugnato non avrebbe valenza provvedimento e contestando per il resto le censure dedotte.

Per resistere al ricorso si è costituita la Regione Piemonte che ha controdedotto alle censure avversarie.

Nella camera di consiglio del 14 febbraio 2018 l’istanza cautelare è stata respinta.

All’udienza dell’11.6.2018 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

## DIRITTO

Deve essere respinta l’eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso mossa dalla difesa del Comune di Almese.

Con la nota in data 20.11.2017, infatti, è stato comunicato al ricorrente, titolare del Bar Mignon, che il locale stesso, trovandosi alla distanza di mt 78,4 da un istituto bancario, mt. 93,60 da una scuola primaria e mt. 132,80 da una chiesa non era più idoneo ad ospitare apparecchi di cui all’art. 110 co. 6 t.u.l.p.s. in quanto posto a distanza dai suddetti luoghi individuati dalla legislazione

regionale come “sensibili” inferiore a quella prevista dalla l.r. n. 9/2016 e pari, nel caso di specie, a mt 500.

Il provvedimento comunale, pur non avendo alcuna caratteristica di tipo immediatamente sanzionatorio, cristallizza il divieto in applicazione delle disposizioni della legge regionale, sicchè ha un effetto lesivo immediato nei confronti del ricorrente che, per tale ragione, deve ritenersi legittimato all’impugnazione.

Sempre preliminarmente va dichiarata l’inammissibilità dell’atto di intervento *ad adiuvandum* proposto dal Centro culturale “La Sentinella” (come anche eccepito delle controparti).

Si legge nell’intervento: “La Sentinella sta svolgendo ormai da anni importanti studi sulla diffusione del gioco illegale sui territori locali, lavorando a tal fine a fianco delle istituzioni, per la legalità, nel rispetto delle fasce più deboli, e svolgendo la propria attività principalmente in 3 ambiti:

- (i) collabora con gli enti sociali nello studio delle modalità di offerta di informazione sui rischi del gioco d’azzardo ad ogni fascia a rischio (ambito della informazione – formazione);
- (ii) monitora continuamente il gioco irregolare (illegale) collaborando attivamente con le Forze dell’ordine per contrastare in modo efficace la criminalità legata al gioco d’azzardo (ambito del monitoraggio);
- (iii) è parte proponente ed attiva nella stesura della normativa provinciale atta a definire con chiarezza, alla luce delle ricerche e dei risultati fino ad oggi ottenuti, le modalità di offerta di gioco pubblico (ambito normativo)”.

Di tutta l'attività precedentemente illustrata non è stata fornita in giudizio nessuna documentazione. Irrilevanti a tal fine sono tanto il "Pacchetto documentale" (allegato 2 all'atto di intervento) che è una mera raccolta di articoli di stampa e notizie di agenzia, quanto le perizie su Torino e su Chieri, successivamente depositate, dichiaratamente commissionate al redattore dallo studio legale Cardia & Cardia di Roma.

Non si comprende quindi quale sia il fondamento della legittimazione ad intervenire di un sodalizio che, a norma di statuto, si propone, "nella fedeltà alla Parola di Dio e al Magistero della Chiesa Cattolica" i seguenti scopi:

"la diffusione di un'autentica cultura che ponga la ricerca della Verità come il suo vero fine;

la promozione e realizzazione di iniziative di apologetica, di ricerca storica, filosofica ed artistica, tese a mostrare la bellezza e la verità del Bene".

Si aggiunga che l'associazione risulta avere sede in Bolzano e non è dato evincere dagli atti neppure quale sia il legame della stessa con il territorio piemontese.

In definitiva è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* proposto dal Centro culturale "La Sentinella", che va conseguentemente estromesso dal giudizio.

Prima di trattare il merito dei ricorsi è opportuno richiamare le disposizioni della L.R. Piemonte n. 9/2016 rilevanti nella vicenda in esame e ai fini della decisione.

L'art. 5 ("Collocazione degli apparecchi per il gioco lecito") così



dispone:

“1. Per tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e per prevenire il disturbo da gioco, è vietata la collocazione di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 in locali che si trovano ad una distanza, misurata in base al percorso pedonale più breve, inferiore a trecento metri per i comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e inferiore a cinquecento metri per i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti da (5):

- a) istituti scolastici di ogni ordine e grado;
- b) centri di formazione per giovani e adulti;
- c) luoghi di culto;
- d) impianti sportivi;
- e) ospedali, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario;
- f) strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile ed oratori;
- g) istituti di credito e sportelli bancomat;
- h) esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati;
- i) movicentro e stazioni ferroviarie.

2. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni di cui al comma 1, tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica.

3. Le vetrine dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco

di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 non devono essere oscurate con pellicole, tende, manifesti o altro oggetto utile a limitare la visibilità dall'esterno”.

L'art. 10 stabilisce al primo comma: “Ferme restando le competenze degli organi statali e dell'autorità di pubblica sicurezza, le funzioni di vigilanza e di controllo sull'osservanza delle disposizioni della presente legge sono esercitate dal comune”.

L'art. 11 dispone in materia di sanzioni.

L'art. 13 detta “Norme transitorie” e, per quanto qui interessa, così dispone al primo comma: “Gli esercenti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 collocati all'interno di esercizi pubblici e commerciali, di circoli privati ed in tutti i locali pubblici od aperti al pubblico si adeguano a quanto previsto dall'articolo 5 entro i diciotto mesi successivi a tale data”.

Nel merito sono infondati i primi tre motivi di ricorso, che si appuntano avverso l'atto comunale in sé considerato.

Con il primo motivo il ricorrente lamenta che le misurazioni effettuate dal Comune, che hanno evidenziato che il locale si trova in area interdetta dalla l.r. Piemonte n. 9/2016 alla possibile collocazione di “AWP” (apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110 co. 6 t.u.l.p.s.) all'interno di esercizi commerciali quali bar e tabaccherie, sarebbero errate, e comunque sarebbero state svolte in assenza di contraddittorio con l'interessato.

La censura risulta formalistica e la parte neppure dimostra di avervi concreto interesse.

Il Comune ha indicato precise misure nel provvedimento impugnato; a fronte delle contestazioni di parte, l'amministrazione ha depositato in giudizio analitiche relazioni da cui si evincono puntualmente i criteri utilizzati per le misurazioni e mappe scaricate da google maps da cui risulta confermata la presenza di più luoghi "sensibili" a distanza dal locale inferiore a quella di legge; la stessa amministrazione ha dimostrato come eventuali differenze di computo indotte da possibili diversi minimali parametri di misurazione non inciderebbero sull'esito finale mentre la ricorrente si è limitata ad una apodittica contestazione, ignorando le prove prodotte dall'amministrazione, senza offrirvi la necessaria replica o smentita.

La censura, prima ancora che infondata, appare dunque inammissibile, non avendo la ricorrente neppure prospettato di potersi effettivamente e concretamente trovare al di fuori delle aree interdette ai sensi di legge.

Con il secondo motivo di ricorso si censura l'atto impugnato in quanto, a detta di parte ricorrente, la complessiva efficacia della legge regionale sarebbe subordinata ad appositi interventi di pianificazione urbanistica da parte delle amministrazioni comunali. Rileva il collegio che, per quanto sia condivisibile l'assunto secondo cui, per una complessiva attuazione della riforma, la cosiddetta "prevenzione logistica" cristallizzata dalla legge regionale piemontese possa anche richiedere un adeguamento della pianificazione urbanistica (si veda *infra* in tema di effetto espulsivo), resta evidente come lo specifico elenco di "luoghi

sensibili” dettato dall’art. 5 della l. r. Piemonte n. 9/2016 (il quale comprende definizioni inequivoche quali istituti scolastici, luoghi di culto, ospedali, istituti di credito e bancomat, tutti interessati nel caso di specie) non possa non avere immediata efficacia, proprio per la puntualità della disposizione. Diversamente opinando si demanderebbe alle amministrazioni comunali la “facoltà” di paralizzare *sine die* l’intero impianto della legge regionale che, invece, e quantomeno per le disposizioni di natura immediatamente precettiva, non può che imporsi alla pianificazione urbanistica. La censura è quindi infondata.

Con il terzo motivo di ricorso si assume che l’atto impugnato consista in una sanzione accessoria ai sensi della l. n. 689/1981, conseguentemente invocando la violazione di tutto l’impianto procedimentale previsto da tale normativa.

La tesi è chiaramente infondata; premesso che ove l’atto dovesse qualificarsi sanzione ai sensi della l. n. 689/81, come eccepito dalla difesa comunale, esso sarebbe financo sottratto alla giurisdizione di questo TAR, la nota impugnata è mera applicazione puntuale di una nuova previsione legale in tema di dislocazione di una attività sul territorio comunale e, come tale, è stata correttamente impugnata in questa sede, pur sottraendosi alla diversa problematica delle sanzioni amministrative, anch’esse introdotte in materia dalla legge regionale.

Con il quarto motivo si prospettano svariate censure di legittimità costituzionale avverso la legge regionale.

La stessa viene innanzitutto censurata (tanto dalla ricorrente che

dall'interveniente Codere Network s.p.a.) in quanto asseritamente retroattiva e, come tale, lesiva del legittimo affidamento maturato dagli operatori del settore ed impropriamente incidente sulla libera iniziativa economica e sul diritto di proprietà.

Non risponde innanzitutto a verità che la normativa regionale sia retroattiva; la legge regionale dispone *pro futuro* e prevede un regime transitorio con scansione temporale differenziata per i gestori di pubblici esercizi (cioè per soggetti che, in linea di principio, dovrebbero trarre il proprio sostentamento da attività del tutto diverse rispetto all'accessoria gestione di una macchina AWP) e per i gestori di sale giochi.

La legge regionale non è poi certo direttamente volta a disciplinare i rapporti concessori tra le parti e/o tra le parti e lo Stato (né potrebbe esserlo) ma unicamente funzionale ad un dichiarato intento di tutela della salute, oltre che di organizzazione delle attività commerciali sul territorio, aspetti che rientrano nella materia della tutela della salute e nelle ordinarie prerogative di pianificazione urbanistica e quindi di governo del territorio, per le quali sussiste una competenza normativa regionale.

Con specifico riferimento a leggi regionali aventi solo di riflesso incidenza sulle concessioni in essere in materia di giochi la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 108/2017, ha già affermato che: “Per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della ratio e della finalità della disciplina da essa stabilita, «tralasciando gli aspetti

marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (ex plurimis, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014; analogamente sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

Nella specie, il legislatore.... 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 che – come posto in evidenza dalle citate sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006 – ricadono nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», la quale attiene alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (tra le altre, sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011 e n. 129 del 2009). Il legislatore regionale è intervenuto, invece per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della “dipendenza da gioco d'azzardo”: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo. La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione

concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale”.

Inoltre, se è pur vero che una disciplina di “prevenzione logistica” (così espressamente qualificata nella sentenza della Corte Cost. n. 108/2017) è già stata configurata dal legislatore nazionale con l’art. 7 co. 10 del d.l. n. 158/2012, quanto alla facoltà delle regioni di intervenire in questo stesso senso ed in termini di maggior tutela il giudice delle leggi ha stabilito: “Come rilevato anche dal Consiglio di Stato (sezione terza, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579), dalla citata norma statale si ricava soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi “sensibili”, non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale. La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale non è, peraltro, mai avvenuta, non essendo stato emanato, malgrado il tempo trascorso, il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. Il che rende l’intero meccanismo inoperante, non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale (al riguardo, sentenza n. 158 del 2016)”.

Considerato che la citata pianificazione nazionale è tuttora non operativa il principio affermato dalla Corte resta evidentemente applicabile in questa sede.

Parte ricorrente lamenta che la mera presenza di un periodo transitorio non sarebbe sufficiente a garantire la posizione dei

soggetti già titolari di concessioni, in quanto sarebbe vigente in materia un principio generale dettato dalla legge statale e come tale idoneo ad imporsi alla legislazione regionale, quale in particolare il già ricordato d.l. n. 158/2012, art. 7 co. 10 che avrebbe stabilito, in relazione alla ivi immaginata tutela dei luoghi sensibili, che la medesima avrebbe potuto trovare applicazione solo alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente all'entrata in vigore della legge stessa. Premesso che il citato d.l. è stato convertito in l. in data 8.11.2012 e che, ferma la tempistica annuale della licenza di cui gode il ricorrente, l'interveniente allega di vantare una concessione con decorrenza 20.3.2013 e quindi, a rigore, successiva all'entrata in vigore della legge di conversione, sul punto non può che prendersi atto delle già riportate affermazioni del giudice delle leggi; in particolare la Corte ha evidenziato che la citata normativa nazionale è rimasta sostanziale lettera morta nella sua parte operativa e può avere la sola valenza di sancire "il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi "sensibili"".

Né può sostenersi che la tutela dell'affidamento di situazioni consolidate sia utilmente realizzabile solo con l'integrale salvaguardia dello *status quo* per taluni soggetti anzicchè, come nel caso di specie, con la predisposizione di un congruo periodo transitorio.

In linea generale, come già ampiamente chiarito dalla Corte Costituzionale, con richiamo anche alla giurisprudenza



sovranazionale “l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Ma – come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte EDU) – la tutela dell’affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica[recte: giuridica]» (sentenza n. 822 del 1988; in senso analogo, ex plurimis, sentenze n. 203 del 2016; n. 64 del 2014; n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999)” (Corte Cost. 24.1.2017, n. 16).

Non vi è quindi alcuna preclusione costituzionale all’emanazione di norme che incidano pro futuro su rapporti di durata, salvo effetti palesemente arbitrari; diversamente opinando dovrebbe immaginarsi che, ad esempio, il titolare di una autorizzazione decennale all’esercizio di una attività che risulta - alla luce del

progresso tecnico – dannosa per la salute, non potrebbe essere assoggettato, per tutta la durata dell'autorizzazione, alle sopravvenute norme di sicurezza volte alla tutela della salute stessa.

Peraltro il rapporto tra ricorrente principale ed interveniente, proprio in tema di legittimo affidamento, sconta una forte ambiguità. Da un lato infatti il ricorrente principale è titolare di un bar nel quale “accessoriamente” sono collocate due macchinette AWP; egli è altresì titolare, al fine della detenzione di tali apparecchi, di una autorizzazione di polizia che, come evidenziato fin dal provvedimento cautelare senza replica sul punto, ha durata annuale rinnovabile (dunque inferiore ai 18 mesi del periodo transitorio); per contro il concessionario Codere Network s.p.a., il cui titolo ha durata decennale svolge la sua attività non solo con l'esercizio in questione e neppure solo con bar/tabaccherie (di cui in questa sede perora gli interessi) ma potenzialmente anche con sale giochi dedicate, neppure menzionate nel presente giudizio. Il ricorso è incentrato infatti sugli effetti dei divieti di esercizio di apparecchi AWP con modalità che potrebbero dirsi “diffuse”, perché affidate ad esercizi ad ampia diffusione territoriale, quali appunto bar e tabaccherie, mentre non è neppure dato evincere quanta parte dell'attività dei titolari degli apparecchi si svolga in punti gioco “dedicati” e se una parte delle attività abbiano, in ipotesi, potuto essere collocate altrove (con il che manca il presupposto fattuale per ravvisare una violazione dell'art. 42 Cost.).

E' poi difficilmente sostenibile che una legislazione rigorosa in materia di prevenzione della ludopatia, quale quella adottata dalla Regione Piemonte, introdotta nel 2016 e con regime transitorio in scadenza nel 2017 possa aver "sorpreso" l'affidamento degli operatori del settore.

Sin dal 2012 il legislatore nazionale (con il già citato d.l. n. 158/2012, cosiddetto decreto Balduzzi), pur senza poi darvi tempestiva compiuta attuazione (come dimostrato dalla attuale persistente mancanza di disposizioni statali in tema di distanziometro), ha previsto l'aggiornamento dei cosiddetti LEA (livelli essenziali delle prestazioni) iscrivendo l'emergente fenomeno delle ludopatie ai livelli essenziali di tutela sanitaria e prefigurando la possibile ricollocazione dei punti gioco per tenere conto dei luoghi cosiddetti sensibili, quale forma di prevenzione del gioco patologico.

L'esigenza è stata ribadita dalla l. n. 208/2015 art. 1 comma 936, che ha previsto in materia una Intesa Stato-Regioni, raggiunta nel settembre 2017 ma a tutt'oggi non recepita dallo Stato stesso.

Inoltre il comma 943 della medesima l. n. 208/2015, battezzato "taglia slot", è stato seguito da innumerevoli provvedimenti aventi il simile scopo di ridurre l'accesso a questa tipologia di gioco ed il numero di apparecchi disponibili.

Più recentemente la politica nazionale di limitazione della tipologia di gioco lecito qui in discussione è proseguita con il d.l. n. 87/2018 che, tra l'altro, ha previsto che, a partire dal 2020 (cioè in un arco di tempo di circa 18 mesi dalla pubblicazione del d.l. medesimo

avvenuta in Gazzetta Ufficiale del 13.7.2018) l'accesso ai giochi di cui all'art. 110 co. 6 lett. a) e b) del t.u.l.p.s. sarà consentito esclusivamente mediante l'utilizzo della tessera sanitaria, con evidente obbligo dei proprietari degli apparecchi e titolari di concessioni in essere di adeguare la modalità di prestazione delle proprie attività in un arco di tempo transitorio paragonabile a quello della legge regionale piemontese, ed a prescindere dalla durata delle concessioni in essere.

Si consideri poi che, proprio la giurisprudenza comunitaria, dalla cui elaborazione il principio dell'affidamento ha tratto vigore nel nostro ordinamento, valuta la tutelabilità dello stesso per i rapporti di durata anche alla luce di ciò che ragionevolmente gli operatori di settore possono attendersi in base a pregresse condotte ed indicazioni dell'amministrazione/Stato (si veda già sentenza Racke in procedimento C-98/78). Nel senso indicato si è espressa anche in più occasioni la Corte costituzionale che, ad esempio, nella sentenza n. 89/2018 ha affermato: "L'affidamento da tutelare postula il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56 del 2015). Se, dunque, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate, è comunque necessario, per un verso, che l'incidenza peggiorativa non sia

sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; per altro verso, che l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo, del tutto inaspettati (sentenze n. 203 del 2016 e n. 64 del 2014).”

Con riferimento alle problematiche inerenti il fenomeno delle ludopatie nonché all'uso di strumenti limitativi di accesso alle forme ritenute più dannose di gioco (in specifico le AWP e le slot in genere) ed alla riduzione del loro numero assoluto, non può dubitarsi che il legislatore nazionale abbia dato da tempo indicazioni inequivoche e restrittive, segnalando l'esigenza di una regolamentazione anche della collocazione di questi apparecchi, al fine di renderli meno accessibili alle persone più vulnerabili o in condizione di maggiore vulnerabilità.

In tale contesto, alla luce della giurisprudenza tanto costituzionale che comunitaria menzionate, e considerato che la normativa in questione non è retroattiva ma dettata pro futuro, dotata di congruo periodo transitorio e solo indirettamente incidente su rapporti di durata, le prospettate censure di illegittimità costituzionale con riferimento alla presunta lesione dell'affidamento o di situazioni consolidate appaiono manifestamente infondate.

Né la vicenda per cui è causa è in qualche modo paragonabile con quella analizzata dalla Corte EDU nella sentenza in data 13.1.2015, in causa *Vékony*, prodotta da parte interveniente. La giurisprudenza CEDU in generale non ha, a differenza di quella

della Corte di giustizia, alcuna efficacia di fonte immediatamente integrativa dell'ordinamento (Corte costituzionale nn. [347-348/2007](#)); essa procede per analisi casistica di singole fattispecie che non necessariamente hanno forza espansiva *tout court* (la sentenza citata non appartiene neppure alle decisioni della Grande Camera né a filoni di giurisprudenza definibili “pilota”). Dalla lettura della sentenza prodotta in giudizio si evince l'evidente differenza tra la fattispecie ivi analizzata e quella per cui è causa. La Corte ha analizzato una modifica della disciplina ungherese relativa alle concessioni di tabacchi introdotta con asserite finalità di tutela dei minori dal consumo di siffatto prodotto e l'incidenza di dette modifiche (sfornite di adeguata disciplina transitoria) su un esercizio di tabaccheria.

Premessa la già evidente differenza data dall'incidenza delle modifiche sull'attività principale e non meramente accessoria del privato e la carenza di un adeguato periodo transitorio per l'entrata in vigore delle disposizioni analizzate dalla Cort EDU, la Corte ha innanzitutto evidenziato come la riforma, se pure apparentemente diretta ad una “riduzione delle licenze”, avesse in effetti piuttosto prodotto un effetto distorsivo di riassegnazione delle stesse a pochi soggetti (i quali, in taluni casi, si venivano a trovare titolari di plurime licenze a fronte di soggetti che risultavano avere perso la loro principale fonte di reddito), il tutto attraverso procedure poco trasparenti e non garantite da idonee misure di tutela.

Nessuna delle dubbie caratteristiche della procedura censurata dalla Corte (ed in specifico l'effetto di solo apparente tutela della

salute, la mancanza di un periodo transitorio, il risultato di mera riattribuzione non trasparente di benefici economici) è neppure paventata nel caso di specie.

La sentenza citata non appare quindi conferente alla controversia in esame.

Da ultimo le parti contestano la possibile irrazionalità di una normativa che esporrebbe il legittimo titolare dell'attività ad eventi, indipendenti dalle sue scelte, quali l'apertura di un luogo *ex lege* "sensibile" nel raggio di distanza rilevante e successiva al suo insediamento. Premesso che la questione è del tutto irrilevante nel caso di specie, essendo pacifico che tale non è la situazione che si verifica nel presente giudizio, il collegio non può non osservare che in simili ipotesi ben può soccorrere l'interpretazione costituzionalmente orientata a tutela da situazioni (in tal caso effettivamente inattese), senza che occorra avallare una interpretazione dagli effetti abnormi per "indurre" l'incostituzionalità della legge.

Con ulteriore censura di illegittimità costituzionale le parti ricorrente ed interveniente paventano un effetto espulsivo dell'attività di gioco lecito, con violazione del principio della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza evincibili dall'art. 3 della Costituzione.

Deve premettersi che le parti private, in taluni passaggi, impostano le proprie doglianze come se la legge regionale avesse colpito l'intero settore del gioco lecito, impostazione distorsiva e non rispondente a quanto previsto dalla normativa censurata, che deve

in questa sede essere vagliata alla luce dell'effettivo oggetto e, anche ai fini dei limiti di possibile rilevanza di questioni di legittimità costituzionale, dell'interesse azionato in giudizio.

Il contestato “distanziometro” è previsto nella legge regionale piemontese unicamente per gli apparecchi di cui all'art. 110 co. 6 e 7 t.u.l.p.s.; in questo ambito la ricorrente e l'interveniente lamentano le ricadute che la legge regionale ha avuto in relazione alla sola possibilità di collocare apparecchi AWP (e non ogni altra forma di gioco lecito) all'interno di un esercizio fisiologicamente volto a svolgere altre attività di commercio al dettaglio (bar e pubblici esercizi in genere). L'interesse azionato è quindi unicamente circoscritto agli apparecchi di cui all'art. 110 co. 6 t.u.l.p.s. (tra cui rientrano le AWP), oggetto delle concessioni e di cui si lamenta l'indiretta lesione relativamente alla loro diffusione nei pubblici esercizi.

Parte ricorrente invoca una CTU a riprova del presunto effetto espulsivo.

Premesso che la CTU è un mezzo di valutazione di una prova già offerta in giudizio e non un sistema esplorativo di costruzione di prove non offerte in atti, non può nel caso di specie che osservarsi che l'effetto espulsivo non si verifica. Come documentato dal comune di Almese, infatti, l'applicazione della contestata disciplina consente l'installazione delle macchinette AWP sull'84% del territorio comunale. Tanto basterebbe a concludere che la questione, per come prospettata dalle parti con riferimento ad ambiti territoriali comunali, risulta del tutto irrilevante.



Peraltro ritiene il collegio di osservare che, come già esplicitato in altra sede, non appare condivisibile la stessa impostazione seguita per prospettare un presunto effetto espulsivo della legge regionale. Come già ampiamente esplicitato, infatti, le parti non forniscono alcuna ricostruzione del quadro generale attinente il gioco lecito (che non si compone certo solo delle AWP) e neppure delle stesse modalità di esercizio delle AWP (che trovano posto anche nelle sale giochi dedicate) e già tale lacunosa prospettazione non consente di supportare la tesi dell'effetto espulsivo dell'attività "di gioco lecito" dal territorio nel suo insieme ma, al più, ed in assenza di un più volte annunciato intervento normativo nazionale, evidenzia che la legge regionale si propone come una limitata disciplina di una specifica modalità di gioco che più di ogni altra ha suscitato il dubbio di indurre dipendenze.

Occorre poi interrogarsi se sia corretto, in relazione agli effetti di una legge regionale, prospettare un effetto espulsivo riferito ad ambiti comunali; come dimostrato proprio dal presente giudizio, infatti, siffatta impostazione renderebbe la questione irrilevante nel caso di specie non senza rendere evidente l'irrazionalità con la quale la problematica viene impostata dagli istanti, che postulano che una legge regionale sarebbe più o meno sospettabile di incostituzionalità in ragione del diverso comune nel quale se ne valuta l'applicazione.

Pare al collegio che, al più, l'effetto espulsivo, per essere rilevante al fine della prospettazione di una questione di legittimità costituzionale, dovrebbe essere evidenziato (con onere della prova

a carico delle istanti) in riferimento al complessivo territorio regionale e non potrebbe neppure partire dal presupposto di dover “garantire” la presenza di AWP in ogni singolo Comune, tanto più in una regione che conta 1197 comuni, molti dei quali cosiddetti “polvere” o caratterizzati da ampie conurbazioni tra il centro principale e le cittadine limitrofe.

Ancora l’effetto espulsivo viene argomentato da un lato ignorando del tutto la presenza o possibile presenza di sale giochi e dall’altro combinando le previsioni della legge regionale con la pre-esistente disciplina urbanistica e del commercio locale, evidentemente approvate senza in alcun modo tenere conto delle norme di legge in tema di allocazione degli apparecchi AWP, in quanto sopravvenute. Anche per tale profilo l’impostazione della problematica tecnica proposta in ricorso pare al collegio fallace, tanto più che è obbligo del giudice a quo cercare quanto più possibile di individuare una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

L’applicabilità agli esercizi che introducono AWP delle vigenti limitazioni di piano regolatore prescritte per l’esercizio di attività commerciali o a fini urbanistici non può essere posta sullo stesso piano della normativa regionale e tanto meno potrebbe “essere causa” di illegittimità costituzionale di norme successivamente introdotte, con una evidente inversione tanto della gerarchia delle fonti che della cronologia degli atti.

Sono infatti al più i piani regolatori e la strumentazione urbanistica a doversi adeguare in modo razionale alle istanze poste dalla normativa sopravvenuta (che spesso addossa alla pianificazione

urbanistica esigenze organizzative che vanno ben al di là del mero sviluppo edilizio), recependo le finalità dettate dalle disposizioni regionali in modo da consentire comunque una organizzazione dell'attività degli apparecchi AWP. Altrimenti opinando dovrebbe immaginarsi che la legittimità di ogni disposizione in tema di commercio (si pensi alle stesse liberalizzazioni) trovi limite e condizione nelle previgenti e mutevoli disposizioni di piano regolatore.

In sostanza l'entrata in vigore di una nuova disposizione di legge che incide sull'allocazione di un determinato esercizio/servizio impone alle amministrazioni locali di tenere conto, nella propria pianificazione, dei divieti di legge e comunque dei nuovi valori sui quali la pianificazione dovrà in qualche modo modellarsi, sì da garantire l'obiettivo della legge stessa (in sintesi allontanare dalle zone centrali e più accessibili gli apparecchi AWP), e contestualmente individuare aree disponibili per l'insediamento di gestori di AWP.

D'altro canto la stessa intesa Stato-Regioni del 7.9.2017 (peraltro mai formalmente recepita dallo Stato ma comunque apparente punto di equilibrio tra i vari livelli di legislazione) sembra sposare l'impostazione qui privilegiata là ove stabilisce “le Regioni e gli Enti locali – al fine di una maggiore efficacia nella prevenzione...- adotteranno nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti comunali criteri che....consentano una equilibrata distribuzione nel territorio ...”.

L'Intesa (di cui deve ribadirsi allo stato l'inefficacia) demanda

appunto alla sede propria e ragionevole – la pianificazione urbanistica – la concreta individuazione di aree “disponibili” per l’ubicazione dell’attività.

L’impostazione seguita dai ricorrenti non appare quindi condivisibile e sembra piuttosto essere stata scelta per “provocare” un presunto effetto espulsivo, senza per contro svolgere la limitata e pertinente analisi dei soli e complessivi effetti della legge regionale. D’altra parte le parti private, che pur ammettono che la problematica esiste e affermano di non volersi sottrarre alla ricerca di soluzioni ragionevoli, impostano la loro difesa perseguendo il sostanziale mantenimento dello status quo, senza in alcun modo indicare quale sarebbe la ragionevole soluzione da loro stesse in teoria ritenuta ammissibile.

Potrebbe obiettarsi che la legge regionale ha dettagliato una serie di luoghi sensibili numerosi, che come tali trovano applicazione a prescindere da eventuali interventi pianificatori imponendo limiti all’attività.

L’affermazione è condivisibile ma il collegio ritiene che le parti non abbiano correttamente dimostrato censurabili “effetti espulsivi” ove si consideri l’intero territorio regionale, non si ignori l’esistenza o possibile esistenza di imprese con prevalente attività di gioco e si demandi alla sede propria – la pianificazione urbanistica – l’individuazione di aree compatibili, così concretizzando il possibile insediamento delle attività nel rispetto dei divieti di legge.

Resta evidente come l’effetto certo (e opinabile ma non per questo

sospettabile di illegittimità costituzionale) della soluzione adottata dal legislatore regionale piemontese sia quello di ridurre significativamente la possibilità di offrire il gioco delle AWP in contesti che non sono specificamente deputati al gioco (quali bar, tabaccherie ecc.) e che per ciò solo sono potenzialmente oggetto di accesso da parte di un numero di clienti molto elevato, i quali o non frequenterebbero locali specificatamente dedicati al gioco o, per il peculiare contesto in cui il servizio è offerto (normale esercizio commerciale destinato fisiologicamente ad una capillare diffusione), percepiscono il servizio AWP come innocuo.

Da ultimo le quantomeno proclamate finalità del legislatore nazionale di circondare di maggiori cautele questo tipo di attività lecite (addirittura prevedendo l'uso della tessera sanitaria per il gioco e puntuali requisiti normativi di sicurezza ed avvisi di rischio per i luoghi a tal fine deputati) sono verosimilmente, ove serie, strutturalmente incompatibili con una gestione che avvenga in forma capillare e contestuale ad attività che fisiologicamente richiedono un elevato e quindi accessibile smercio di prodotti di uso quotidiano.

Né la scelta del giudice regionale di considerare particolarmente meritevoli di attenzione proprio le AWP appare in termini generali irrazionale o abnorme se si considera che gli unici dati "oggettivi" menzionati in atti e reperibili sono stati elaborati dall'Istituto Superiore di Sanità; trattasi di un succinto studio (non prodotto in giudizio) di cui, su esplicita richiesta del collegio, in corso di discussione è stato indicato l'indirizzo internet al quale è reperibile

([www.https://ufficiostampa.iss.it/?=1335](https://ufficiostampa.iss.it/?=1335)).

Dalla integrale lettura del testo si evince che:

“il comportamento problematico di gioco si associa all’uso di slot e VLT.....la percentuale di giocatori problematici che giocano alle slot machine (51,9%), alle VLT (33%) e alle scommesse virtuali (11%) è nettamente superiore rispetto alle percentuali osservate nei giocatori sociali (slot-machine 11,9%, VLT 2,5%, scommesse virtuali 0,6%)”. Ancora risulta che i giocatori problematici e quelli sociali frequentano in uguale (elevatissima) percentuale (83%) i tabaccai mentre i bar sono frequentati dal 70,6% di giocatori problematici e dal 58,4% di giocatori sociali. Inoltre la circostanza che il giocatore problematico prediliga luoghi lontani da casa o lavoro, evidenziata dalla ricorrente, non significa affatto che non si tratti pur sempre e spesso (come immaginabile alla luce delle percentuali riportate) di pubblici esercizi diffusi svolgenti altra attività primaria. Da ultimo non può non osservarsi che le misure in questione non sono certo finalizzate alla cura di giocatori già problematici bensì alla ben diversa prevenzione dell’aumento del loro numero ed appare del tutto ragionevole che siffatta prevenzione interessi gli apparecchi e i luoghi dove maggiormente risulta essersi manifestato il gioco lecito problematico.

Dagli unici dati oggettivi citati in atti e reperibili pare in definitiva al collegio di poter evincere che, per quanto ogni soluzione sia perfettibile e discutibile e la problematica sia vasta e certamente interessi anche aspetti diversi dalla dislocazione di slot e VLT, la scelta della Regione Piemonte di individuare l’uso delle slot-

machine associato ad esercizi commerciali ad ampia diffusione sul territorio quali bar e tabaccherie come rilevante fattore di rischio per le ludopatie non sia né arbitraria né contrastante con le evidenze allo stato disponibili.

Come già affermato dal giudice delle leggi per altro delicato settore in cui le politiche di prevenzione suscitano ampio dibattito e possono essere opinabili ma non per questo sindacabili in sede giudiziaria (i vaccini): rientra “nella discrezionalità - e nella responsabilità politica - degli organi di governo apprezzare la sopraggiunta urgenza (ndr in questo caso mera “esigenza”) di intervenire, alla luce dei nuovi dati e fenomeni epidemiologici frattanto emersi, anche in nome del principio di precauzione che deve presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione” (Corte Cost. n. 5/2018, par. 6.4).

Da ultimo i ricorrenti prospettano una violazione della direttiva 2015/1535/UE, che prevede a carico degli Stati membri una procedura di informazione per quanto concerne le regolamentazioni tecniche e le regole relative ai servizi della società di informazione.

Il ricorrente cita al proposito la sentenza in causa C-267/2003, Lindberg che, in tema di lotterie, ha stabilito che: “ la Corte ha già affermato che quando una disposizione nazionale stabilisca le condizioni per lo stabilimento di imprese, quali le disposizioni che assoggettino l’esercizio di un’attività professionale ad un previo nulla osta, tali condizioni non costituiscono specificazioni

tecniche”; in sostanza le regole tecniche soggette all’obbligo di notifica ai sensi della direttiva sono innanzitutto quelle che incidono sul prodotto e/o sul suo imballaggio in quanto tale e non quelle che (come nel caso di specie) sono indirizzate agli imprenditori ed incidono sulla loro possibilità di stabilimento. Nel caso in questione, appunto, la normativa al più limita la localizzazione delle AWP e peraltro lo fa in maniera del tutto indiscriminata tra i vari operatori (nazionali e stranieri, pubblici e privati) del settore, sì da non indurre alcuna distorsione in violazione della libertà di stabilimento.

Si osservi peraltro che la stessa giurisprudenza eurounitaria in tema di concessioni marittime, invocata da parte interveniente per evidenziare come la durata delle concessioni sia dirimente per garantire l’equilibrio finanziario del concessionario e quindi la libertà di stabilimento degli operatori, non risulta pienamente conferente sia perché nel caso di specie la possibile incidenza sulla concessione sarebbe del tutto indiretta, sia perché è del tutto indimostrata l’entità degli investimenti del concessionario e quindi il parametro di ragionevole durata che potrebbe in ipotesi garantire l’equilibrio economico-finanziario della prestazione, sia perché non sono mancate ipotesi in cui la Corte di Giustizia ha censurato lo Stato italiano per l’eccessiva durata delle concessioni (nel caso si specie decennali) che hanno finito per rappresentare più una impropria barriera all’entrata sul mercato che uno strumento di garanzia del rapporto.

Tornando alla direttiva in tema di regolamentazione tecnica la



Corte ha poi precisato che una problematica potrebbe insorgere nel caso in cui si introducano divieti assoluti o regole, sempre incidenti sul prodotto, che ne consentano l'uso proprio in forma solo marginale; nel caso di specie non vi è alcun dubbio che le macchinette, ferma la disciplina inerente la loro collocazione, ben possono essere utilizzate per l'uso proprio.

Ancora nella sentenza resa in cause riunite C-213/11, C-214/11 e C-217/11 la Corte ha ribadito che “la nozione di «regola tecnica» include – oltre alla categoria delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ai sensi di tale articolo 1, punti 2 e 5, che tuttavia non è interessata dai procedimenti principali dal momento che le disposizioni nazionali di cui trattasi riguardano apparecchi da gioco automatici con vincita limitata nella loro qualità di «prodotti», ai sensi di detto articolo 1, punto 1 – tre categorie, cioè, in primo luogo, “la specificazione tecnica” ai sensi dell'art. 1 punto 3 della direttiva citata - in secondo luogo, l'«altro requisito», come definito dall'articolo 1, punto 4, di tale direttiva, e, in terzo luogo, il divieto relativo alla fabbricazione, all'importazione, alla commercializzazione o all'utilizzazione di un prodotto, di cui all'articolo 1, punto 11, della direttiva stessa.”

La specificazione tecnica, come la regola tecnica, deve avere attinenza agli apparecchi in sé e/o al loro imballaggio.

Residua la possibilità che la prescrizione sia annoverabile nell'ambito del cosiddetto “altro requisito”, questione che tuttavia viene in causa quando, come già osservato, la misura non si limita a comminare divieti ma ha l'effetto di “consentire solamente un

utilizzo puramente marginale del prodotto rispetto ai vari utilizzi ragionevolmente ipotizzabili dello stesso”; deve inoltre trattarsi di misure che “possono influenzare in modo significativo la composizione o la natura del prodotto di cui trattasi o la sua commercializzazione”.

In sintesi le parti dovrebbero provare una significativa incidenza non su una specifica modalità di esercizio di questa tipologia di gioco ma sulla commercializzazione generale degli apparecchi per cui è causa.

Rileva il collegio innanzitutto che siffatta problematica potrebbe al più essere lamentata da Codere, che tuttavia è parte interveniente, non abilitata ad ampliare l’oggetto del giudizio né ad azionare un proprio autonomo interesse diverso da quello del ricorrente, posto che il ricorrente non è né proprietario né soggetto che commercializza gli apparecchi ma semplice gestore di due AWP che rappresentano parte accessoria della sua attività; per altro l’interveniente (ammesso e non concesso che in questo contesto la censura sia ammissibile) non ha prospettato alcunchè che consenta di individuare l’incidenza della misura sulla generale e complessiva commercializzazione degli apparecchi in questione.

Si aggiunga che, proprio in materia di giochi d’azzardo, la stessa Corte di giustizia ha stabilito: “secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alle attività dei giochi d’azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell’incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco

(sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata)”. Nella medesima pronuncia si è precisato che: “in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell’ordine sociale comporta e, a condizione che siano rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose.”

Trattasi di giurisprudenza che ben dovrebbe essere coordinata con i principi sopra riportati e che appare al collegio ben più pertinente in relazione ad una misura di mera ricollocazione di un singolo apparecchio per il gioco che non è in alcun modo finalizzata ad incidere in termini generali (né tanto meno discriminatori o distorsivi) sulla complessiva commercializzazione del prodotto; ancora le problematiche poste, nel caso di specie, dovrebbero confrontarsi con l’appartenenza della normativa censurata alla tutela sanitaria, il cui livello di tutela nell’ordinamento europeo è pacificamente demandato alla scelta e competenza dei singoli Stati Membri, salvi interventi di maggior tutela in sede eurounitaria.

Il ricorso deve essere in definitiva respinto.

La novità delle questioni giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

dichiara inammissibile l'intervento del "Centro Culturale la Sentinella";

respinge il ricorso;

compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paola Malanetto**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Testori**

**IL SEGRETARIO**