



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3791 del 2017, proposto da Disan S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Buseti, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Nervi in Roma, via Sallustiana n. 26;

***contro***

Comune di Bardolino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Maccarrone, *ex lege* domiciliato presso la Segreteria sezionale del Consiglio Di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro n. 13;

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Istituto Comprensivo i C - Bardolino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 331/2017, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bardolino, dell'Istituto Comprensivo i C - Bardolino e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 aprile 2018 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati Buseti, Maccarrone e l'avvocato dello Stato Galluzzo;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso notificato nei tempi e nelle forme di rito, la Disan s.r.l., come in atti rappresentata e difesa, premetteva di esercitare attività di gestione di esercizi pubblici per attività ricreative e sale giochi in Provincia di Trento e di avere deciso di ampliare la propria attività fuori dal predetto territorio, individuando allo scopo un immobile in Comune di Bardolino, alla Piazza Aldo Moro n. 8, di proprietà della ditta I.M.I.F. s.r.l.

A tal fine, in data 7 agosto 2015 aveva presentato alla Questura di Verona domanda per ottenere l'autorizzazione per l'installazione e l'uso dei sistemi di gioco, denominati *Video Lottery Terminal* (VLT), ai sensi dell'articolo 110, comma 6, lett. b), del T.U.L.P.S.

Con provvedimento del 10 dicembre 2015, la Questura rilasciava la richiesta licenza, peraltro specificando: a) che la stessa “[...] *era da intendersi efficace solo a seguito del rilascio al titolare dell'esercizio in argomento di apposita autorizzazione all'installazione dei giochi VLT da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze – AAMS, come previsto dall'art. 2, comma 2-ter e*

2–quater, della legge n. 73/2010”; b) che la autorizzazione di polizia “non [valeva ad esonerare] il titolare dal rispetto delle norme regionali ove applicabili [e] dai regolamenti di Polizia urbana, annonaria”.

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 12 ottobre 2015 n. 29, in dichiarata applicazione dell’articolo 20 della Legge Regionale 27 aprile 2015 n. 6, il Comune di Bardolino aveva, nelle more, modificato il Regolamento di Polizia Urbana, inserendovi l’articolo 2 bis, rubricato “Sale da gioco e installazione di apparecchi per il gioco d’azzardo lecito - Sale scommesse”, a tenore del quale “[...] a tutela di determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e per prevenire fenomeni da gioco d’azzardo patologico, [doveva essere] vietata l’apertura di sale pubbliche da gioco e la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d’azzardo lecito in locali che si trov[assero] ad una distanza inferiore a cinquecento metri da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili ed impianti sportivi”. Alla stregua della medesima previsione regolamentare, dovevano considerarsi “luoghi sensibili”, da cui rispettare le scolpite distanze minime, anche i luoghi di culto, i parchi pubblici, le caserme, le aree a servizi sportivi, le cliniche, i luoghi di particolare valore civico, gli edifici pubblici e i musei.

Di conserva – in coerenza con la predetta legge regionale e con le pedissequa previsioni regolamentari ed al preordinato fine di contenere gli effetti della ludopatia – con Ordinanza Sindacale del 30 settembre 2015 n. 147, il Comune statuiva di contenere l’orario di apertura delle sale da gioco e di funzionamento delle apparecchiature, in un orario compreso tra le ore 16 e le ore 24 di tutti i giorni.

Lo stesso Comune, ricevuta in data 7 gennaio 2016 formale comunicazione dalla Questura di Verona in ordine al rilascio a favore dell’odierna appellante della ridetta licenza ex art. 88 T.U.L.P.S., con propria nota del 22 gennaio 2016, n. 1411, comunicava all’interessata l’avvio del procedimento per l’adozione del divieto di esercizio dell’attività per contrasto con il vigente

Regolamento di Polizia Urbana.

All'esito di attiva interlocuzione procedimentale, con ordinanza del 10 febbraio 2016, n. 17, il Responsabile dell'Area Polizia Urbana:

- a) richiamava diffusamente il problema della ludopatia, definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, come dipendenza comportamentale patologica in grado di compromettere la salute e la condizione sociale del singolo individuo e della sua famiglia;
- b) valorizzava la raccomandazione del 14 luglio 2015 della Commissione europea, contenente le linee guida al fine di tutelare più efficacemente tutti i cittadini dai rischi associati al gioco d'azzardo;
- c) faceva proprio il dato emergente dalla locale Azienda sanitaria che, con nota del 18 gennaio 2016 n. 2747, aveva evidenziato, in base all'esame dei dati relativi all'ultimo decennio, la significativa incidenza, nella zona interessata, delle patologie riconnesse alla diffusione del gioco d'azzardo, sollecitando le Amministrazioni Comunali, per quanto di loro competenza, a limitare la diffusione delle sale gioco sul proprio territorio;
- d) richiamava il testo dell'articolo 20 della Legge regionale 27 aprile 2015 n. 6 e quello dell'articolo 2 *bis* del Regolamento di Polizia Urbana; e) dava atto che l'attività dell'appellante non rispettava la distanza dai luoghi sensibili di cui all'articolo 2 *bis* del predetto Regolamento, insistendo nel raggio di 500 metri da plurimi luoghi sensibili;
- f) riscontrava motivatamente le deduzioni procedurali presentate dall'appellante, all'uopo richiamando la giurisprudenza a conforto della scelta compiuta dall'Ente;
- g) disponeva, per l'effetto, il divieto di installazione ed di uso dei sistemi di gioco di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b) del T.U.L.P.S., all'interno dei predetti locali, diffidando la società dallo svolgimento dell'attività.

2.- Avverso detto provvedimento, unitamente al Regolamento di Polizia Urbana ed all'Ordinanza del 30 settembre 2015 n. 115, che aveva limitato gli orari d'esercizio

delle sale da giochi, l'appellante insorgeva con ricorso al Tar Veneto, che veniva respinto con sentenza del 3 aprile 2017 n.331, distinta in epigrafe.

3.- La ridetta statuizione veniva, quindi, impugnata con l'odierno gravame, con il quale l'appellante diffusamente reitera ed argomenta – sul ritenuto assunto della complessiva erroneità ed ingiustizia della decisione assunta dal primo giudice – le proprie, disattese ragioni di doglianza.

4.- Si costituivano in giudizio il Comune di Bardolino, dell'Istituto Comprensivo i C - Bardolino e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

In particolare, l'Amministrazione comunale – con proprie memorie e repliche – argomentava l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'appello, di cui invocava l'integrale reiezione.

Nel rituale contraddittorio delle parti, alla pubblica udienza del 26 aprile 2018, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

## DIRITTO

1.- L'appello è infondato e merita di essere respinto.

2.- Con un primo motivo di doglianza, l'appellante assume l'erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto infondate le censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione mosse avverso il Regolamento comunale, assunto a presupposto del divieto di apertura adottato nei propri confronti.

A tal fine, ribadisce il proprio assunto critico, secondo cui il Comune non avrebbe valutato tutti gli elementi previsti dalla legge regionale n. 6/15 per giustificare le limitazioni distanziali alla collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo.

2.1.- Il motivo è palesemente infondato.

Vale, invero, osservare, alla luce delle premesse in fatto che precedono e della documentazione complessivamente versata in atti:

a) che l'impugnato divieto, disposto con l'Ordinanza del 10 febbraio 2016,

costituisce la diretta applicazione della previsione del nuovo articolo 2 *bis* del Regolamento di Polizia Urbana, che, a sua volta, ha inteso dare corpo nel territorio comunale alla generale previsione contenuta nell'articolo 20 della Legge Regionale 27 aprile

2015 n. 6;

b) che la richiamata norma regionale, rubricata “*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio dalla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP)*”, dopo avere previsto ai commi 1 e 2 che la Regione la promozione di interventi finalizzati alla prevenzione, al contrasto ed alla riduzione di detta dipendenza, al successivo comma 3, prevedeva espressamente che “[...] *i Comuni, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118*

*della Costituzione, [fossero] competenti in via generale all'attuazione della [...] legge*”, potendo, a tal fine, segnatamente: *b1)* “*individuare - definendo specifici criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco e tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica – la distanza da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili e impianti sportivi o da altri luoghi sensibili entro la quale [doveva ritenersi] vietato autorizzare nuove sale giochi o la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo nonché la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto della stessa*”; *b2)* “*individuare gli orari di apertura delle sale giochi e la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto degli stessi, tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica*”; *b3)* “*prevedere forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che [avessero scelto] di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito*”;

c) che, in piena coerenza con la predetta previsione regionale, il Comune di Bardolino, per un primo aspetto, aveva limitato l'orario di apertura delle sale giochi e comunque di funzionamento delle apparecchiature da gioco (il relativo provvedimento, adottato con Ordinanza Sindacale del 30 settembre 2015 n. 147, aveva, tra l'altro, superato positivamente il vaglio giurisdizionale, con le sentenze del TAR Veneto del 4 febbraio 2016 nn.114 e 119, passate in giudicato) e, per altro aspetto, aveva sancito, con la gravata previsione regolamentare, il divieto di apertura di sale da gioco e, comunque, di installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo a distanza inferiore a 500 metri dai luoghi individuati come sensibili;

d) che il Regolamento in questione dava ampio, diffuso ed argomentato conto delle ragioni che hanno giustificato la scelta dell'ente, come pure delle categorie dei soggetti particolarmente vulnerabili destinatarie delle misure di tutela, come pure dei luoghi sensibili considerati per il calcolo delle distanze, specificamente valorizzando le acquisite emergenze del contesto territoriale.

2.2.- Ciò posto, l'appellante ritiene, peraltro, che l'Amministrazione avrebbe ommesso di definire, come pretesamente richiesto dalla norma regionale attuata, gli *“specifici criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco”* e non avrebbe tenuto conto, come pure vincolativamente prefigurato dal ridetto, ineludibile paradigma normativo, *“dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica”*.

2.3.- L'argomento non appare persuasivo.

La lettera a) dell'art. 20, comma 3 della l.r. n. 6/2015, autorizza, in effetti, i Comuni ad *“individuare - definendo specifici criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco e tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica - la distanza da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili e impianti*

*sportivi o da altri luoghi sensibili entro la quale è vietato autorizzare nuove sale giochi o la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo nonché la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto della stessa”.*

La previsione non può essere intesa nel senso che l'individuazione della distanza minima dai luoghi sensibili debba essere subordinata alla contestuale (e necessaria) ponderazione degli interessi pubblici variamente riconnessi alla sicurezza, al decoro urbano, alla viabilità, all'inquinamento acustico, alla quiete pubblica: tali interessi vengono, per contro, prospettivamente evidenziati ai fini della (distinta) definizione del “riordino” e dello “sviluppo” della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco.

Si tratta, con ogni evidenza, di momenti che vanno tenuti distinti:

a) le misure intese, *in via immediata*, alla “prevenzione, contrasto e riduzione del rischio dalla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico” traggono autonomo e sufficiente fondamento nella prioritaria salvaguardia della salute pubblica (art. 32 Cost.), che prevale – pur nella doveroso rispetto del criterio di proporzionalità – sulla libertà imprenditoriale e di iniziativa economica (art. 41 Cost.), legittimando azioni immediatamente inibitorie, conformative e regolatorie;

b) per contro, le misure intese, *in via programmatica*, alla prospettica regolazione allocativa dell'attività economica sul territorio locale richiedono, all'evidenza, l'apprezzamento e la considerazione della articolata pluralità degli interessi in gioco, ivi compresi quelli della sicurezza pubblica, della tutela dell'ambiente, del decoro urbano, della viabilità, che concorrono alla definizione del quadro assiologico di riferimento.

Una diversa interpretazione, quale quella patrocinata dall'appellante, porterebbe, del resto, ad una implausibile inversione dei valori costituzionali, legittimando la compressione delle esigenze di protezione e salvaguardia della salute pubblica alla gestione della viabilità pubblica o, per esempio, alla tutela del decoro urbano.

2.4.- L'esatta portata della evocata normativa regionale merita, del resto, di essere colta alla luce della sopravvenuta legge regionale 30 dicembre 2016 n. 30



contenente, per l'appunto, *“Disposizioni in materia di ubicazione dei locali destinati a sale da gioco e degli esercizi alle stesse assimilati”*.

Segnatamente, il legislatore regionale – intervenuto nuovamente *in subiecta materia* “in

*armonia con le previsioni dettate dall'articolo 20 [della legge n.6/15]”* – ha previsto, all'art. 54, comma 5, la necessità per i Comuni di dettare, nei propri strumenti di pianificazione, *“specifiche previsioni in ordine all'ubicazione delle sale da gioco, anche in considerazione di quanto disposto dall'articolo 20 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 6 ed in particolare dal comma 3 del medesimo articolo”*: il che conferma che l'obiettivo del *“riordino e [dello] sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del giocò”* costituisce oggetto di autonome (per quando prospettivamente doverose) scelte programmatiche delle Amministrazioni comunali, di per sé insuscettibili di pregiudicare, nelle more della relativa adozione, le concrete e specifiche misure di limitazione, sotto il profilo temporale, dimensionale e topologico, delle attività in essere, allo scopo di salvaguardare le esigenze di salute pubblica.

Se ne trae persuasiva conferma – di là dal rilievo della potenziale attitudine della relativa previsione a determinare, come negli auspici di parte appellata, l'improcedibilità del gravame per sostanziale carenza di interesse, stante l'impossibilità di conseguire, comechessia, allo stato, la perseguita utilità – dalla previsione del comma 10, lett. b) dello stesso articolo 54, a mente della quale – anche con riferimento ai procedimenti, come quello di specie, ancora non definiti (cfr. comma 12) – nei Comuni non ancora dotati del Piano di assetto del territorio e nelle more dell'imposto adeguamento degli strumenti di pianificazione alle nuove disposizioni programmatiche, le *“nuove sale da gioco ed i nuovi esercizi alle stesse assimilati”* possono essere collocate esclusivamente *“nelle zone territoriali omogenee D”* (e, dunque, giammai, come pretenderebbe l'appellante, in zona B).

3.- Con un secondo motivo di gravame, l'appellante si duole che il primo giudice

non si sarebbe pronunciato sul motivo di ricorso, con il quale aveva dedotto il vizio di eccesso di potere per sviamento. A suo dire, invero, lo strumento regolamentare sarebbe stato utilizzato dal Comune non già per disciplinare il fenomeno in termini generali, ma (proprio e solo) all'implausibile scopo inibire, in concreto, l'avvio della propria attività.

3.1.- L'assunto non ha pregio.

È del tutto chiaro – e risulta implicito nel ragionamento formalizzato dalla sentenza impugnata – che l'obiettivo del contestato Regolamento è quello di dare puntuale applicazione nel territorio comunale all'articolo 20 della Legge Regionale n. 6/2015, evitando l'apertura di nuove sale da giochi che si trovino ad una distanza inferiore ai cinquecento metri da alcuni luoghi sensibili.

Si tratta, con ogni evidenza, di disposizione di carattere *generale ed astratto*, la cui applicazione all'appellante discende esclusivamente dalla sussistenza dei presupposti per la sua concreta applicazione.

4.- Con il terzo motivo di gravame, l'appellante censura la decisione appellata nella parte in cui ha escluso la violazione del principio di irretroattività e ritenuto corretta l'applicazione

“*ratione temporis*” del Regolamento impugnato al caso di specie.

4.1.- Il motivo è infondato.

La censura, per come formulata, muove dall'assunto che, nel momento in cui era stata approvata la modifica al Regolamento di Polizia Urbana (con deliberazione consiliare del 12 ottobre 2015), la società avesse già avviato la propria attività od avesse conseguito il relativo titolo abilitativo.

Per contro, alla luce della documentazione in atti, è conclamato che, alla ridetta data, la ditta:

a) non disponeva neppure dell'autorizzazione *ex* articolo 88 T.U.L.P.S. rilasciata dalla Questura di Verona (in effetti rilasciata solo il 10 dicembre successivo); b) non disponeva della prescritta autorizzazione da parte dell'Agenzia dei Monopoli, di cui all'articolo 2, commi 2 *ter* e 2 *quater*, del Decreto Legge n. 40/2010,

convertito con Legge n. 73/2010 (espressamente richiamata, come tale, dalla prescrizione n. 11 dell'autorizzazione rilasciata dalla Questura il 10 dicembre 2015);

b) non aveva neppure presentato la S.C.I.A. inerente l'apertura dell'esercizio con l'indicazione del tipo di attività da svolgere e del numero delle apparecchiature che sarebbero state installate;

c) non aveva – in ogni caso – dato inizio (come, del resto, non avrebbe potuto fare, in difetto di tutte le condizioni legali) all'attività (come confermato, in fatto, dagli esiti dell'apposito sopralluogo disposto dall'Amministrazione alla data del 9 febbraio 2016 (del quale si dà, tra l'altro, espresso atto nel corpo dell'ordinanza impugnata).

È chiaro, per contro, che a nulla rilevano le due S.C.I.A. presentate presso il Settore Edilizia del Comune in date 11 e 28 settembre 2015, essendo le stesse relative alle sole opere edilizie da eseguirsi nell'immobile e non potendo il generico riferimento alla destinazione "*Sala giochi*" legittimare lo svolgimento di un'attività soggetta, come si è visto, a plurime autorizzazioni.

Alla luce di ciò, l'immediata applicazione delle sopravvenute previsioni regolamentari appare perfettamente giustificata.

5.- Con un quarto motivo di appello, l'appellante si duole che il primo giudice abbia ritenuto che la disciplina dell'articolo 20 della più volte citata legge regionale n. 6/15 e del regolamento applicativo trovasse applicazione anche alle sale la "*dedicate agli apparecchi di gioco VLT*" che, a suo dire, non rientrerebbero nel novero delle "*sale giochi*" in senso stretto, in quanto destinate esclusivamente alla attività di raccolta del gioco lecito.

5.1.- Il motivo non coglie nel segno.

La c.d. "*sala dedicata*" non è altro che un ambiente, nel quale vengono installati gli apparecchi videoterminali, all'interno di spazi più ampi, quali le sale bingo, le agenzie di scommesse, i negozi di gioco, le sale pubbliche da gioco e gli esercizi

dediti esclusivamente al gioco con gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6 lettera b) del T.U.L.P.S. (ipotesi quest'ultima nella quale rientra la sala dell'appellante).

Risulta, per tal via, del tutto chiara la piena sussumibilità delle sale dedicate nella più ampia categoria delle sale da gioco, come conferma in maniera inequivoca anche la licenza della Questura del 10 dicembre 2015, che contempla appunto un titolo rilasciato *ex* articoli 88 e 110, comma 6 del T.U.L.P.S., per l'installazione e l'uso di Video Lottery Terminal.

Del resto, è circostanza notoria quella per cui in dette sale dedicate, al pari delle altre “*non dedicate*”, si esercita comunque il “*gioco d'azzardo lecito*”, come è quello previsto dal più volte richiamato articolo 110 T.U.L.P.S., cui si richiama la contestata normativa regolamentare.

6.- Con un quinto motivo di gravame, l'appellante reitera la censura che aveva mosso in primo grado avverso l'ordinanza sindacale del 30 settembre 2015 n. 147, che aveva limitato gli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento delle apparecchiature da gioco.

6.1.- Il motivo, così come formulato, è inammissibile per carenza di interesse.

Invero, la società – destinataria dell'ordinanza di divieto all'apertura dell'attività (che, per quel che precede, resiste alle formulate ragioni di doglianza) – non ha alcun interesse a censurare il provvedimento che limita gli orari di funzionamento di un'attività che le è stata correttamente inibita.

7.- Con un senso motivo di gravame, si argomenta l'erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto corretta la scelta del Comune di disciplinare le distanze minime delle sale da gioco con lo strumento regolamentare, anziché con l'atto di pianificazione urbanistica.

7.1.- È infondato.

Il potere attribuito ai Comuni dall'articolo 20 della Legge Regionale n. 6/2015 non è di tipo urbanistico e dunque, non è assoggettabile ai procedimenti disciplinati dalla Legge Regionale n. 11/2004.

La conclusione è avvalorata dalle considerazioni svolte *supra*, che non vale ripetere, alla luce delle quali deve ritenersi che la norma regionale, nell'ambito delle materie rientranti nell'articolo 117, comma terzo, Costituzione, abbia inteso intervenire sulla tutela della salute pubblica, anziché su quella del governo del territorio.

Se ne trae, per giunta, ulteriore conferma da ciò, che la stessa legge, dopo aver indicato alla lettera *a*) la possibilità di introdurre limiti di distanza, ha previsto alla lettera *b*) il potere di limitare gli orari di apertura ed alla successiva lettera *c*) quello di adottare misure premiali per gli esercizi dei gestori che scelgono di non installare o disinstallare le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito: che sono, evidentemente, poteri estranei alla materia urbanistica.

In ogni caso, del tutto eloquente, sul punto, è l'articolo 54 della successiva legge regionale n. 30/2016, di cui pure si è detto, che affida a distinta attività programmatica l'elaborazione di specifiche previsioni inerenti l'ubicazione delle sale da gioco (prefigurando, in tal caso, la valorizzazione del complesso degli interessi idonei ad impattare sul contesto territoriale), lasciando con ciò impregiudicate le specifiche misure preordinate alla prevenzione della ludopatia, in termini di salvaguardia della salute pubblica (cfr., in termini, Cons. Stato, sez. II, 4 giugno 2015, n. 1666).

8.- Con un settimo motivo di censura, l'appellante si duole che il primo giudice non abbia riscontrato la doglianza intesa ad evidenziare il contrasto delle disposizioni legislative e regolamentari valorizzate dal Comune con il decreto legge 13 settembre 2012 n. 158, contenente

*“Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”.*

L'appellante ritiene in sostanza, che soltanto l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato sia abilitata a pianificare i punti di raccolta, territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere e

luoghi di culto, e che detta pianificazione varrebbe per le concessioni di raccolta bandite successivamente alla sua entrata in vigore, e quindi per un periodo successivo al 2021.

8.1.- Anche tale motivo non è fondato.

Vale ripetere, in proposito, che la legge regionale n. 6/2015 è ispirata alla salvaguardia e alla prevenzione della salute pubblica.

Le disposizioni legislative richiamate dall'appellante appaiono, allora, inconferenti, in quanto afferenti al controllo e alla ricollocazione degli esercizi già esistenti sul territorio, da effettuarsi da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli a partire dal 2021 (d.l. 13 settembre 2012 n. 158), e non inficiano in alcun modo la competenza regionale in materia, costituzionalmente garantita (cfr. Corte cost. 9 novembre 2011, n. 300 e, in vicende contermini, Cons. Stato, nn. 1933/2018, 3138/2017, 2958/2017, 2957/2017).

9.- Con l'ottavo, il nono, il decimo, l'undicesimo e il dodicesimo motivo, che possono essere esaminati congiuntamente, l'appellante ripropone i motivi inerenti la violazione del principio di libertà d'impresa, contenuto nel decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 e nell'articolo 6 della Legge 11 novembre 2011 n. 180 e l'asserito contrasto con i principi costituzionali e comunitari inerenti la libera iniziativa economica ed i limiti della sua lecita compressione.

9.1.- Sono complessivamente infondati.

Le limitazioni di distanza, contenute in leggi regionali o provinciali, hanno già ottenuto il positivo vaglio costituzionale (Corte Costituzionale 9 novembre 2011 n. 300; più di recente, Corte Costituzionale 11 maggio 2017, n. 108), sebbene in dette pronunce la verifica di costituzionalità non abbia riguardato direttamente l'articolo 41 Cost.

In particolare, nella prima di dette pronunce, riguardante la legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 13/10, si è affermato che *“le norme impugnate, le quali dettano limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, sono dichiaratamente finalizzate a tutelare*

*soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale”.*

Parimenti nella seconda di dette pronunce, relativa alla Legge della Regione Puglia n. 43/13, è stato affermato che la previsione regionale è finalizzata “*ad evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d’azzardo”.*

Non v’è dubbio allora, che detti obiettivi, già valorizzati dal Giudice costituzionale, siano perfettamente sussumibili tra quelli che, ai sensi dell’articolo 41 Cost., possono giustificare limitazioni all’iniziativa economica privata.

A ciò deve aggiungersi che, anche a livello comunitario, le esigenze di tutela della salute vengono ritenute, nella ipotesi di specie, del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche che muovono oggi l’appellante, come ha già stabilito la Corte di Giustizia Europea, allorché con sentenza del 22 ottobre 2014, C-344/13 e C367/13, nell’ambito della materia che ci occupa, nel bilanciamento tra libertà economica e tutela della salute, ha dato prevalenza a quest’ultima.

Va evidenziato, in proposito, che il quarto considerando della Direttiva ammette gli ostacoli agli scambi dei prodotti in presenza di “*esigenze imperative e di obiettivi di interesse generale”.*

Sulla stessa scia, gli articoli 36 e 52 del TFUE, ammettono le misure derogatorie in materia di libera circolazione delle merci e di prestazione dei servizi “*che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica”.*

La Corte di Giustizia UE, con sentenza del 24 gennaio 2013 C-33/2013, ha, del resto, statuito che “*per giurisprudenza consolidata della Corte, le restrizioni alle attività di gioco d’azzardo possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e*

*dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco*"; con l'ulteriore precisazione che *"la Corte ha ripetutamente dichiarato che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetta ad ogni singolo stato membro valutare in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica"* (cfr. Corte di Giustizia 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-70/10 e C-77/10).

La stessa Corte ha avuto modo di ritenere che *"nel limitare l'offerta dei giochi d'azzardo [...] spetta ai giudici nazionali assicurarsi, tenendo conto in particolare delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni da gioco e di limitare le attività in tale settore, in modo coerente e sistematico"* (cfr. Corte di Giustizia 19 luglio 2012, Garkalns, C-470/11, nonché Id. 22 ottobre 2014, C-344/13 e C-367/13)

La questione, così come posta, è stata, del resto, reiteratamente affrontata dal Consiglio di Stato, che ha ribadito che il Trattato CE *"fa salve eventuali restrizioni imposte dai singoli Stati membri giustificate, tra l'altro, anche da motivi di tutela della salute pubblica e della vita delle persone – nel territorio di uno stato membro sono ammissibili restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie e di altri giochi a pagamento con vincite in denaro, trattandosi di un divieto pienamente giustificato da superiori finalità di interesse generale"* (cfr. Cons. Stato, 23 ottobre 2014 n. 5251; Id., sez. VI, 20 maggio 2014 n. 2542, nonché, da ultimo, Id., sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867).

11.- Alla luce del complesso delle ragioni che precedono, l'appello deve ritenersi complessivamente infondato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo che segue.

P.Q.M.



Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante alla refusione delle spese di lite in favore del Comune Bardolino e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nella rispettiva misura di € 4.000,00, oltre accessori di legge, a favore del primo ed € 4.000,00 a favore del secondo.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Grasso**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**