

N. 01892/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00060/2017 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 Veneto
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 60 del 2017, proposto da Cirsa Retail S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Matilde Tariciotti e Luca Giacobbe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Ballarin, Antonio Iannotta e Nicoletta Ongaro, con domicilio eletto presso lo studio Antonio Iannotta in Venezia, S. Marco 4091;

per l'annullamento

- della deliberazione n. 50 del 10 novembre 2016 del Consiglio Comunale di Venezia, con la quale è stato approvato il Regolamento Comunale in materia di Giochi (allegato A della predetta delibera), nonché del regolamento comunale stesso, in materia di giochi;
 - di ogni altro atto o provvedimento precedente o successivo correlato o connesso alla predetta deliberazione e regolamento comunale;
- nonché per il conseguente accertamento dell'ingiusto danno subito e subendo dalla

ricorrente e la condanna di parte resistente al risarcimento del danno stesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2022 la dott.ssa Mara Bertagnolli e lette le note d'udienza con cui le parti hanno chiesto che la controversia fosse trattenuta in decisione sulla scorta degli scritti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente (già Italtronic s.r.l.) svolge, dal 20.03.2012, attività di “assunzione, organizzazione, esercizio, gestione, dietro regolari autorizzazioni e licenze rilasciate dallo Stato e/o dagli enti competenti, di scommesse a libro e/o totalizzatore di qualsiasi genere, di lotterie, concorsi, pronostici a premio e/o totalizzatore di altri giochi in genere e di totalizzatori di qualsiasi tipo, ivi compreso il gioco denominato “Bingo” e le attività accessorie previste dal D.M. delle Finanze 31.01.2000 n. 39”.

La ricorrente gestisce la sala Bingo di Mestre ed è titolare, oltre che della licenza ex art. 88 TULPS, anche di una licenza *ex art.* 110 TULPS.

Ritenendosi lesa dall'adozione della deliberazione n. 363 che, nel 2016, ha imposto la chiusura della suddetta sala alle ore 19, essa ha impugnato tale atto con ricorso sub RG 928/2016 e la sua efficacia è stata sospesa con ordinanza di questo Tribunale, rilevando un difetto di proporzionalità nella misura adottata ed invitando il Comune a predisporre una regolamentazione ragionevole e proporzionata agli obiettivi perseguiti.

La riedizione del potere ha, quindi, condotto all'adozione del regolamento

impugnato con il ricorso in esame, disciplinante l'esercizio del gioco attraverso l'utilizzo di new slot e VLT (art. 110 comma 6), apparecchi di cui all'art. 110 comma 7 e apparecchi meccanici ed elettromeccanici attivabili a moneta o gettone, nonché l'orario di apertura delle sale Bingo.

Tale nuova disciplina dell'esercizio del gioco lecito, in particolare, ha previsto l'apertura delle sale Bingo fino alle 21.30 e il funzionamento degli apparecchi *ex art. 110 TULPS* nelle sole fasce orarie dalle 9 alle 13 e dalle 15 alle 19.30.

I motivi di illegittimità ravvisati da parte ricorrente in relazione al regolamento e dedotti con il ricorso in esame possono essere così riassunti:

1. eccesso di potere per contraddittorietà nell'azione della pubblica amministrazione, violazione del principio di affidamento e manifesta ingiustizia, in quanto l'impugnata deliberazione si porrebbe in contrasto con l'art. 50, comma 7 del d.lgs. 267/2000, dal momento che essa introdurrebbe ingiustificate disparità di trattamento (ad es. rispetto al Casinò, aperto tutta la notte) e risulterebbe contraddittoria rispetto agli atti che hanno consentito l'apertura della sala gioco gestita dall'odierna ricorrente;
2. eccesso di potere per genericità, disparità di trattamento, violazione del principio di uguaglianza, mancanza di istruttoria e insufficiente motivazione. Nell'ambito della stessa censura parte ricorrente lamenta due diversi profili lesivi del regolamento. In linea generale parte ricorrente si duole del fatto che il Comune non avrebbe condotto una specifica indagine sull'incidenza del fenomeno della ludopatia nel Comune e sulla efficacia delle misure adottate, sia con riferimento alla limitazione degli orari, che con riferimento alla distanza di cinquecento metri dai luoghi c.d. "sensibili";
3. eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità in relazione alla

previsione della chiusura della Sala Bingo alle ore 21.30. L'impugnato provvedimento comunale presenterebbe dei rilevanti profili di non proporzionalità, posto l'allungamento dell'orario di apertura di solo due ore e mezza rispetto alla precedente disposizione dell'ordinanza comunale 363/2016 impugnata e sospesa. Tale misura, poi, inciderebbe in modo molto più pesante sulle sale gioco dedicate, rispetto a bar e tabaccherie, che hanno già un orario ridotto e rispetto al Casinò che non subirebbe limitazioni;

4. violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere per conflitto di interessi. Il Comune di Venezia, attraverso la delibera e il regolamento comunale ora impugnati, violerebbero il d.l. 223/2006, in quanto, anziché combattere la ludopatia, amplificherebbe gli effetti di tale patologia, avvallando e guidando il flusso dei potenziali ludopatici verso il luogo più vicino e non interessato dalla riduzione dell'orario e cioè il Casinò di Venezia;

5. violazione del principio di competenza statale in materia di disciplina del gioco lecito;

6. eccesso di potere per difetto di concertazione con le attività produttive e le associazioni di categoria.

Parte ricorrente ha, quindi, chiesto il risarcimento del danno derivante dalla lesione del legittimo affidamento sulla scorta del quale ha provveduto a rilevanti ed onerosi investimenti, sia in termini di allestimento locali, sia in termini di assunzione del personale, stipulazione di contratti di appalto di servizi di sicurezza e di altre prestazioni d'opera e/o di fornitura, contratto di locazione commerciale dei locali, tutti funzionali allo svolgimento dell'attività autorizzata legittimamente.

L'istanza cautelare è stata rigettata, non ravvisando il Tribunale sufficienti elementi di *fumus boni iuris* e la statuizione è stata confermata in appello.

In vista dell'udienza pubblica il Comune ha depositato una memoria nella quale,

oltre a ricordare che altra giurisprudenza ha confermato, dopo le sentenze n. 128 e 130 richiamate nell'ordinanza cautelare, la legittimità, proporzionalità ed adeguatezza del regolamento impugnato (cfr. TAR Veneto n. 972/2019), ha messo in evidenza come nelle more del presente giudizio, è intervenuta ulteriore normativa che ha disciplinato la materia degli orari di messa in funzione degli apparecchi di gioco in senso ancora più restrittivo. In ragione di essa, nel Comune di Venezia gli apparecchi previsti dall'art. 110 TULPS possono operare solo tra le 9 e le 13 e tra le 15 e le 18.

Ne deriverebbe la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione per la ricorrente. Di contrario avviso è la ricorrente, che dopo aver chiesto il rinvio per la trattazione del ricorso in esame congiuntamente con quello avente a oggetto la normativa sopravvenuta (RG 311/2020), ha insistito per la decisione nel merito della controversia, in quanto, il Comune di Venezia avrebbe illegittimamente sommato i vincoli orari derivanti dal proprio Regolamento del 2016 con quelli fissati dalla Regione con la DGR n. 2006, addivenendo a una disciplina oraria addirittura più restrittiva rispetto al pregresso, senza sostituire la disciplina del regolamento del 2016 che, dunque, rimarrebbe in vigore anche qualora fosse annullata la regolamentazione sopravvenuta.

Entrambe le parti hanno ribadito le loro posizioni e replicato in apposite memorie. All'udienza pubblica del 1 dicembre 2022, la causa, su conforme richiesta dei procuratori, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Deve essere preliminarmente respinta l'istanza di rinvio della trattazione della controversia, atteso che il provvedimento oggetto del ricorso notificato nel 2020 non presenta un rapporto di stretta dipendenza rispetto al regolamento impugnato con il ricorso in esame.

Per la stessa ragione deve essere rigettata anche l'eccezione del Comune, secondo cui il ricorso sarebbe divenuto improcedibile.

È pur vero, infatti, che, a seguito dell'entrata in vigore della Legge Regionale n. 38 del 10 settembre 2019 - rubricata '*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*' e il cui art. 8 (Limitazioni all'esercizio del gioco) ha demandato alla Giunta Regionale l'adozione di un provvedimento per "rendere omogenee sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco, secondo quanto previsto dall'intesa sottoscritta ai sensi dell'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015 n. 208" - la Giunta Regionale ha adottato la Deliberazione n. 2006 del 30 dicembre 2019, con cui ha stabilito tre fasce di interruzione del gioco lecito da porre in essere in modo omogeneo ed uniforme su tutto il territorio regionale: dalle 7.00 alle 9.00; dalle 13.00 alle 15.00 e dalle 18.alle 20.00. Conseguentemente, il Comune di Venezia ha chiarito, con la Nota P.G. 2020/0041555 del 22.1.2020, che la messa in funzione degli apparecchi avrebbe dovuto osservare, per effetto della sovrapposizione della disciplina regionale sul regolamento comunale, il nuovo orario 9.00 - 13.00 e 15.00 -18.00, con una riduzione quindi di un'ora e mezzo del funzionamento degli apparecchi di gioco rispetto a quanto stabilito dalla norma locale.

Cionondimeno non può non ravvisarsi l'indipendenza dei due atti, pur complementari, la quale esclude che sia venuto meno l'interesse alla definizione del ricorso oggetto della presente pronuncia. Ciò anche in ragione della formulazione di una domanda risarcitoria sulla cui fondatezza sarebbe comunque necessaria la pronuncia di questo Tribunale.

2. Ciò chiarito in rito, nel merito non può trovare positivo apprezzamento il primo motivo di ricorso, non potendosi in sé ravvisare contraddittorietà nel comportamento del Comune che, dopo aver autorizzato l'apertura della sala giochi,

ha dettato una disciplina generale dell'orario di esercizio degli apparecchi da gioco. Sul punto basti ricordare l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, da ultimo richiamato nella sentenza di questo Tribunale n. 1317/2022, in cui "si osserva che la giurisprudenza amministrativa ha ormai univocamente riconosciuto alle amministrazioni comunali (e, nella specie, al Sindaco, in base all'art. 50, comma 7 del Tuel) il potere di disciplinare gli orari delle sale da gioco o di accensione e spegnimento degli apparecchi durante l'orario di apertura degli esercizi in cui i medesimi sono installati (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. sez. V, 28 marzo 2018, n.1933; id., 22 ottobre 2015, n. 4861; id., 1 agosto 2015, n. 3778); in particolare, è stato evidenziato che dal composito e complesso quadro giuridico che regola la materia, emerge non solo e non tanto la legittimazione, ma l'esistenza di un vero e proprio obbligo a porre in essere, da parte dell'amministrazione comunale, interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, ispirati per un verso alla tutela della salute, che rischia di essere gravemente compromessa per i cittadini che siano giocatori e quindi clienti delle sale gioco, per altro verso al principio di precauzione, citato nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il cui campo di applicazione si estende anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale (cfr., sul punto, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 1 luglio 2019, n. 4509).

3. Accertata la legittimità dell'esercizio del potere regolatorio comunale, la giurisprudenza ha altresì individuato il secondo principio fondamentale della materia, secondo cui "Il potere del Sindaco di regolamentare gli orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi da gioco deve essere esercitato ponderando, in termini ragionevoli e proporzionali, i contrapposti interessi che vengono in rilievo nella fattispecie.Conseguentemente, la

determinazione dei limiti orari per l'esercizio del gioco d'azzardo lecito non può mai prescindere da un'accurata indagine sull'effettiva sussistenza dell'interesse contrapposto a quello dei titolari delle autorizzazioni rilasciate dalle Autorità di P.S., e sulle modalità e la misura in cui tale interesse concretamente si manifesta nello specifico contesto socio economico e territoriale di riferimento. Solo una volta ricostruito in sede istruttoria tale presupposto di fatto, potranno invero individuarsi i limiti di funzionamento alle attività imprenditoriali del settore in modo proporzionato, equilibrato e ragionevole.” (così si legge nella sentenza TAR Milano, n. 2182/2022)

La violazione di tale principio non è stata specificamente dedotta nel ricorso in esame, la cui seconda censura risulta essere incentrata sulla carenza di istruttoria e, dunque, di motivazione della scelta del restrittivo orario di apertura prescritto dal Comune di Venezia.

3.1. Carenza di istruttoria che, però, il Collegio non ritiene ravvisabile nella fattispecie, atteso che la deliberazione con cui è stato approvato l'avversato regolamento evidenzia come l'intervento regolatorio del Comune sia stato preceduto dal lavoro di un tavolo che ha visto coinvolti la Prefettura di Venezia, il Comune di Venezia e tutti i Comuni della Provincia di Venezia, il Dirigente dell'Ufficio scolastico di Venezia, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato di Venezia, i direttori delle ULSS di Venezia e Provincia, la Camera di Commercio di Venezia e la Fondazione Caponnetto di Venezia: lavoro che ha portato alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa in cui sono state concordate varie attività volte a contrastare il fenomeno della ludopatia.

Per quanto riguarda il Comune di Venezia, il porre in essere azioni preordinate a prevenire e combattere la ludopatia è stato ritenuto pressante in ragione dei dati riportati nella relazione redatta dall'Osservatorio Locale sulle dipendenze

patologiche. Relazione che, al pari del “Report Ser.D sul Gioco d’Azzardo Patologico dell’Azienda ULSS 12 Veneziana dell’8 aprile 2016, integrato il 31 maggio 2016 ed anch’esso richiamato nelle premesse della deliberazione, ha evidenziato la nettissima prevalenza della dipendenza da gioco legata all’uso di slot machine e apparecchi VLT e la concentrazione del gioco maggiormente nelle ore serali e notturne (dalle 17.00 alle 23.00).

L’intervento regolatorio risulta, quindi, essere frutto di una ponderata scelta, basata su apposita attività istruttoria e, dunque, debitamente motivata.

3.2. Né è rilevante il fatto che lo stesso orario non sia esteso anche al Casinò Municipale di Venezia, espressamente sottratto all’ambito di applicazione dall’art. 1 del regolamento, in quanto trattasi di una realtà a sé stante, istituita con regio decreto n. 636 del 27 aprile 1924 e soggetta a una particolare disciplina e quindi non comparabile con quella delle ordinarie sala da gioco.

3.3. Nell’ambito della stessa doglianza, in modo peraltro disomogeneo e disorganico, parte ricorrente deduce, altresì, senza soluzione di continuità, l’illegittimità della generica previsione della distanza minima di 500 metri da luoghi sensibili non meglio definiti, tra cui dovrebbero essere fatti rientrare sportelli bancari, postali o bancomat, in palese contrasto con quanto previsto dal bando per le aperture delle sale Bingo, che prevedeva la presenza di uno sportello per il prelievo del denaro all’interno della stessa sala.

A tale proposito appare necessario preliminarmente chiarire che l’affermazione di parte ricorrente non risulta essere corretta, in quanto, come sottolineato dal Comune, la previsione di un bancomat all’interno della Sala Bingo non era una condizione per l’autorizzazione, ma un requisito migliorativo, attributivo di un maggior punteggio. Ne consegue che esso potrebbe, al più, essere rimosso se risultasse preclusivo dell’esercizio del gioco mediante apparecchi elettronici.

Cionondimeno, lo stesso Comune ha evidenziato come la ricorrente non risulta incisa dalla disposizione avversata (e dalle altre prescrizioni di cui all'art. 6 del regolamento richiamate nel ricorso), atteso che la sua attività è stata autorizzata ben prima dell'introduzione della disciplina in parola e la stessa non ha chiesto un ampliamento dell'autorizzazione in essere. Ne risulta la carenza di interesse concreto e attuale rispetto all'impugnazione di tali previsioni regolamentari.

3.4. Né è ravvisabile alcuna illogicità nella specificazione contenuta al terzo comma dell'art. 11 del provvedimento impugnato, in cui si dà atto che è consentita l'installazione di apparecchi telematici senza vincita in denaro con connessione ad internet, utilizzabili come strumenti di gioco da trattenimento, in quanto tale norma consente di fare quello che sarebbe comunemente possibile praticare in un qualsiasi "*internet point*".

4. Con la terza censura parte ricorrente si duole degli effetti dell'applicazione dell'orario fissato dal regolamento comunale non più al funzionamento degli apparecchi da gioco VLT e slot machine di cui si è detto nei punti precedenti, bensì all'orario di apertura della Sala Bingo.

Tale orario, precedentemente fissato alle 19 dall'ordinanza comunale n. 363/2016, è stato modificato, con il regolamento in esame (art. 14, comma 1) - adottato sulla scorta dell'ordinanza di questo Tribunale n. 480/2016 che, nell'ambito del contenzioso avente a oggetto la citata ordinanza, ha sollecitato il Comune a una corretta applicazione del principio di proporzionalità nel bilanciamento tra tutela della salute e libertà di iniziativa economica – e stabilito alle ore 21.30 di tutti i giorni, compresi i festivi. Tale anticipata chiusura, rispetto a quella ritenuta congrua dalla ricorrente e cioè alle ore 4.30, sarebbe, secondo quanto dedotto in ricorso, illogica, irrazionale e sproporzionata, in particolare considerando la disparità di trattamento che verrebbe a creare sia con il Casinò, il quale può praticare l'apertura

proprio fino alle ore 4.30, che con bar e tabaccherie che risulterebbero comunque avvantaggiati dal fatto che l'esercizio del gioco è per loro attività accessoria e non principale, come per la ricorrente.

4.1. Rispetto al Casinò si è già avuto modo di chiarire come si tratti di una realtà non confrontabile con quelle delle ordinarie sale da gioco, per cui non può essere ravvisata né l'irrazionalità, né la disparità di trattamento dedotte.

4.2. Quanto a bar e tabaccherie in cui si pratica anche il gioco, la confusa esposizione del ricorso, che sembra non distinguere tra orario di apertura e orario di funzionamento degli apparecchi da gioco, non consente di desumere in cosa consisterebbe l'asserita disparità di trattamento, che non può essere fatta discendere dalla minore lesività (per bar e tabaccherie) della sospensione del gioco nella fascia oraria dalle 13 alle 15.

4.3. Né la legittimità del provvedimento può essere inficiata dal fatto che esso risulterebbe inidoneo al perseguimento dell'obiettivo in ragione della possibilità di praticare il gioco nei Comuni limitrofi e al Casinò. Sul punto si deve rilevare, in primo luogo, che anche i Comuni limitrofi hanno sottoscritto lo stesso protocollo d'Intesa posto a base del regolamento avverso ed è quindi presumibile che abbiano adottato disposizioni simili a quelle vigenti nel Comune di Venezia. Né parte ricorrente ha fornito alcun principio di prova del contrario.

In ogni caso, come chiarito dal Comune nella propria difesa, l'obiettivo perseguito non è quello, evidentemente troppo ambizioso di risolvere un problema così complesso come quello della ludopatia, bensì quello di cercare di disincentivare il gioco rendendo più difficile l'accesso ad esso e, in questo senso, anche il costringere il giocatore a uno spostamento non può essere ritenuto privo di rilevanza in un'ottica di disincentivazione al gioco.

Peraltro, il decorso del tempo dall'entrata in vigore delle disposizioni, mai sospese,

senza che parte ricorrente abbia dimostrato il venir meno delle condizioni per la sopravvivenza dell'azienda comprova, al contrario, l'adeguatezza e proporzionalità della misura che, a prescindere dalla rilevazione puntuale degli effetti della stessa, non ha determinato la paventata cessazione dell'attività.

5. Né può essere ravvisato lo sviamento di potere che parte ricorrente (censura n. 4) collega al fatto che la riduzione dell'orario di apertura delle sale gioco alle ore 21.30 non farebbe che favorire l'accesso al Casinò Municipale, in violazione del principio di imparzialità e in palese conflitto di interesse del Comune.

Precisato che, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, l'ingresso al Casinò di Venezia è vietato ai minori, la fondatezza di quanto dedotto risulta esclusa dalla considerazione della diversa tipologia di clientela che frequenta sale Bingo e Casinò, in primo luogo in ragione delle limitazioni imposte nell'accesso a quest'ultimo, che lo rendono, per scienza popolare, meno accessibile della sala Bingo.

6. Non può trovare positivo apprezzamento, infine, nemmeno il quinto motivo di doglianza, fondato sulla ritenuta violazione del principio di competenza, atteso che il potere regolamentare esercitato dal Comune trova fondamento nella potestà attribuita ai Comuni dall'art. 20 della legge regionale n. 6 del 27 aprile 2015. Sul punto si richiama, peraltro, quanto già precedentemente affermato al punto 2.

7. Infine, il ricorso risulta infondato anche laddove (censura n. 6) parte ricorrente lamenta la mancata concertazione del contenuto del regolamento con le attività produttive e le associazioni di categoria. Come emerge dalla stessa deliberazione n. 50/2016, le categorie e le associazioni sono state coinvolte nel procedimento finalizzato all'approvazione del Regolamento comunale in materia di giochi, tant'è che si è tenuta un'apposita seduta della Commissione Consiliare dedicata proprio all'audizione dei soggetti interessati, cui hanno partecipato rappresentanti di

categorie, associazioni e singoli imprenditori come il legale rappresentante della ricorrente.

8. Così respinto il ricorso, anche la domanda risarcitoria non può avere miglior sorte, atteso che l'infondatezza di quanto dedotto esclude che sia ravvisabile una condotta fonte di responsabilità.

Come chiarito nella recentissima pronuncia del Consiglio di Stato n. 8480/2022, il riconoscimento del risarcimento del danno deve essere subordinato alla sussistenza dei presupposti oggettivi, prima ancora dell'accertamento del presupposto soggettivo (colpa). Essi sono rappresentati da ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito: nessuno di essi è stato, però, dimostrato nella fattispecie in esame.

9. Le spese del giudizio possono, però, trovare compensazione tra le parti in causa, attesa la complessità della questione dedotta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

Paolo Nasini, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Mara Bertagnolli

IL PRESIDENTE
Alessandra Farina

