

N. 01374/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00393/2018 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 393 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Tryon S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Gaz, Enrico Gaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Enrico Gaz in Venezia, Santa Croce 269;

contro

Comune di Bassano del Grappa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Roberto Favero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Botteon, Chiara Drago, Giacomo Quarneti, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

avverso e per l'annullamento:

- dell'ordinanza sindacale n. 1 del 3 gennaio 20118 avente ad oggetto “disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi

commerciali ove è consentita la loro installazione”;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o e consequenziale ivi espressamente ricompresa, per quanto di ragione, la deliberazione del consiglio comunale n. 56 del 31 luglio 2017 avente ad oggetto “Approvazione del Regolamento comunale per le sale giochi e l'installazione di apparecchi e congegni da intrattenimento”;

nonché per la condanna dell'Amministrazione resistente al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente in conseguenza dei provvedimenti impugnati.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da TRYON S.R.L. il 17\7\2020 :

avverso e per l'annullamento, quanto al ricorso principale:

- dell'ordinanza sindacale n. 1 del 3 gennaio 2018 avente ad oggetto “disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione”;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o e consequenziale ivi espressamente ricompresa, per quanto di ragione, la deliberazione del consiglio comunale n. 56 del 31 luglio 2017 avente ad oggetto “Approvazione del Regolamento comunale per le sale giochi e l'installazione di apparecchi e congegni da intrattenimento”;

nonché, ai fini del presente atto di proposizione di motivi aggiunti:

- dell'ordinanza sindacale n. 155 del 23 aprile 2020 avente ad oggetto “disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione, in attuazione della l.r. n. 38 del 10.9.2019 «norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico»”;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o e consequenziale ivi espressamente ricompresa, per quanto di ragione, la DGRV n. 2006 del 30 dicembre 2019 (pubblicata sul BUR n. 5 del 10 gennaio 2020);
nonché per la condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla Società ricorrente in conseguenza dei provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Bassano del Grappa e di Regione Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 settembre 2023 il dott. Andrea Gana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente ha impugnato il provvedimento epigrafato con cui il Sindaco del Comune di Bassano del Grappa ha disciplinato “gli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione”.
Avverso tale atto, la ricorrente ha dedotto la violazione degli artt. 50 e 54 d.lgs. 267/2000, dell’art. 117, c. 2, della Costituzione, del d.l. n. 158/2012, dell’art. 20 della legge della Regione Veneto n. 6/2015, nonché dell’art. 7 e ss della l. n. 241/1990, in ragione della mancata comunicazione di avvio del procedimento da parte del Comune intimato; ha evidenziato, fra le altre cose, il vizio di eccesso di potere per difetto d’istruttoria, a causa della mancanza di dati specifici sul fenomeno della ludopatia nel territorio interessato dal provvedimento in questione,

e la sua irragionevolezza e manifesta ingiustizia in ragione delle significative ripercussioni sulla propria sfera patrimoniale.

In questa logica, la ricorrente ha domandato l'annullamento dell'ordinanza sindacale e la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno patito.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Bassano del Grappa e la Regione Veneto, che hanno domandato il rigetto del ricorso.

Con ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 17.7.2020, la società ricorrente ha impugnato l'ordinanza sindacale n. 155 del 23 aprile 2020 avente ad oggetto "disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione, in attuazione della l.r. n. 38 del 10.9.2019 «norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico»".

Avverso tale provvedimento, la ricorrente ha riproposto in buona sostanza le stesse censure già indicate nel ricorso principale, evidenziando altresì la violazione anche dall'art. 8 LRV n. 38 del 10.9.2019, nel frattempo approvata dalla Regione Veneto per regolare gli orari di «interruzione del gioco» da porre in essere in modo omogeneo ed uniforme su tutto il territorio regionale con l'intento di prevenire e contrastare la diffusione del gioco d'azzardo.

In vista della pubblica udienza, le parti hanno ribadito le proprie posizioni in apposite memorie.

All'udienza pubblica del 27.09.2023 il Collegio la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Relativamente al ricorso principale, [[il Collegio ritiene di ravvisare elementi per poter dichiarare l'improcedibilità del ricorso principale per sopravvenuta carenza di

interesse in capo alla ricorrente.

Infatti, quest'ultima ha impugnato l'ordinanza n. 1 del 2018, adottata dal Sindaco di Bassano del Grappa, ma tale provvedimento è stato integralmente sostituito dalla disciplina sopravvenuta nel 2020 (ordinanza n. 155/2020, impugnata mediante motivi aggiunti) con la conseguenza che il ricorso principale deve essere dichiarato improcedibile.

Il ricorso per motivi aggiunti, invece, deve essere rigettato per le ragioni che saranno ora esposte.

Questo Tribunale ha avuto ripetutamente occasione di riconoscere il potere dei Comuni di intervenire nella regolamentazione del gioco lecito. Più nel dettaglio, è ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale, da ultimo richiamato nelle sentenze di questo Tribunale n. 1317/2022 e n. 759/2023, 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). E ancora quanto all'ipotizzata violazione della legge regionale n. 38/2019 *“la regolamentazione regionale non ha modificato tale quadro normativo di riferimento, ma ha solo dettato degli orientamenti, fissando restrizioni minime e da applicarsi su tutto il territorio in un'ottica di maggiore efficienza dell'intervento regolatorio correlata al coordinamento, quantomeno nel minimo, degli orari di esercizio del gioco nei vari ambiti comunali.*

Dunque, se da un lato deve escludersi l'efficacia diretta della disciplina regionale in ambito locale, la giurisprudenza ha riconosciuto un dovere, prima che un diritto, in capo al Comune di intervenire per regolare in modo efficace l'orario in cui è possibile praticare il gioco lecito con apparecchi di intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6 del T.U.L.P.S., coniugando tutela della salute dei cittadini con diritto all'esercizio di un'attività imprenditoriale lecita. In tale ottica di bilanciamento dei contrapposti interessi, da un lato non può ravvisarsi alcuna efficacia vincolante della DGR 2600/2019, in quanto, trattandosi di una materia (quella della salute) in cui la competenza legislativa della Regione è concorrente, il mancato recepimento da parte del Ministero dell'economia e delle Finanze, così come previsto dall'art. 1 comma 936, della Legge n. 208/2015 (cd. "Legge di Stabilità per l'anno 2016"), dell'Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 28 (che ha portato alla <Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito>) fa sì che, come accaduto nel caso di specie, le indicazioni fornite dalla Regione non possano che orientare, in un'ottica - anche e prima di tutto di coordinamento -, l'esercizio del potere comunale di limitare le ore di funzionamento degli apparecchi da gioco. (cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 2020, n. 6331)” (si v. Tar Veneto sentenza n. 759/2023)”.

Con specifico riferimento alla legge regionale n. 38/2019 e alla delibera della Giunta Regionale n. 2006 del 30 dicembre 2019 (impugnata quale atto presupposto dalla ricorrente), va rilevato che questo Tar ha già evidenziato come *“la Giunta Regionale, dando attuazione all'art. 8 della L.R. n. 38 del 2019, ha approvato, nei termini*

sopra indicati, le disposizioni relative agli orari di interruzione del gioco “al fine di rendere omogenee e uniformi su tutto il territorio regionale le fasce orarie di interruzione”, per la prevenzione e il contrasto della diffusione del gioco d’azzardo. Proprio in tale prospettiva, è stato stabilito che “Nelle predette fasce i Comuni non potranno consentire in alcun modo l’utilizzo delle apparecchiature di cui all’articolo 110, comma 6, del R.D. 773/1931 e ss.mm. I Comuni possono, invece, aggiungere alle predette fasce di interruzione anche ulteriori fasce orarie di chiusura, anche in relazione alla situazione locale”.

Ebbene, tali prescrizioni rendono palese che i primi destinatari delle prescrizioni stabilite dalla Giunta Regionale sono proprio i Comuni, i quali, come sopra evidenziato, nell’ambito delle proprie competenze e prerogative, potranno, autonomamente e secondo le rispettive esigenze, determinare le fasce orarie di apertura/chiusura e di funzionamento degli apparecchi da gioco, nella cornice però di quanto stabilito dal provvedimento regionale.” (si v. Tar sentenza n. 1317/2022).

In altre parole, la deliberazione di Giunta contestata non risulta avere carattere immediatamente esecutivo (e, quindi, lesivo) nei confronti degli operatori economici, spettando alle amministrazioni comunali il potere di regolamentare l’orario degli esercizi di gioco lecito.

Ciò posto, il Collegio non ritiene che siano emersi elementi per discostarsi dal proprio orientamento consolidato, con la conseguenza che deve essere riconosciuto il potere del Comune intimato a regolamentare la materia in esame al fine di tutelare la salute pubblica ed il benessere socio-economico dei cittadini ai sensi dell’art. 50.7 del Dlgs n. 267/2000.

Nondimeno, si ricorda che per consolidata giurisprudenza siffatto potere “*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)

Nel caso di specie, il Comune non ha adottato misure più restrittive di quelle precedentemente vigenti, ma ha garantito il rispetto delle fasce di interruzione indicate come limite minimo dalla Regione e confermato l'orario di apertura consentito in un massimo di 8 ore giornaliere. Nondimeno, tale intervento regolatorio è stato compiuto dando evidenza dell'attività istruttoria svolta, nonché delle esigenze di tutela della salute pubblica nel territorio comunale, come risultanti dalla “Relazione sul fenomeno del gioco d'azzardo nel Comune di Bassano del Grappa”, acquisita al protocollo comunale n. 25300 del 21/04/2020 e trasmessa dalla competente ULLSS. Da tale relazione, infatti, è emerso l'incremento statistico dei casi di soggetti presi in carico dal SERD di Bassano del Grappa, per problematiche inerenti alla ludopatia e, più in generale, l'aumentata diffusione del gioco d'azzardo tra la popolazione adulta.

Ne deriva che non si ravvisano né un difetto di motivazione, né di istruttoria, come ipotizzato da parte ricorrente, mentre deve ritenersi che il provvedimento impugnato sia caratterizzato da un prudente e motivato apprezzamento della fattispecie concreta e degli interessi coinvolti, rispetto al quale la decisione di non distinguere tra “bar” e ristoranti o sale giochi, censurata dalla ricorrente, è espressione della volontà di considerare unitariamente il fenomeno e le sue conseguenze negative sulla salute pubbliche.

Non può condividersi neanche la censura relativa alla mancata comunicazione di

avvio del procedimento nei confronti dell'odierna ricorrente, trattandosi di atto a contenuto generale, rivolto alla collettività della popolazione e sottratto, in quanto tale, alle regole partecipative.

Deve essere rigettato, infine, anche l'ultimo motivo di gravame, con cui parte ricorrente ha censurato il provvedimento impugnato lamentando il vizio di violazione di legge con riferimento all'art. 3 d.l. 223/2006, all'art. 41 Cost. e all'art. 16 Carta dei Diritti Fondamentali UE, nonché agli artt. 49, 56 e 119 TFUE.

Al riguardo, il Collegio osserva che è manifestamente insussistente il vizio di violazione dell'art. 41 Cost., atteso che la disciplina adottata dal Sindaco di Bassano del Grappa trova, come già sopra evidenziato, la sua base legale nell'art. 50, comma 7 del t.u.e.l., norma riconosciuta come costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale nella parte in cui attribuisce al Sindaco un potere di intervenire nella regolamentazione del gioco lecito per la tutela della salute pubblica, da contemperare con il benessere socio-economico dei cittadini (si v. Corte Cost. sentenza n. 220/14). Né, tantomeno, deve ritenersi che l'art. 3 del d.l. 223/2006 c.d. "Decreto Salva Italia" abbia determinato l'abrogazione per incompatibilità dell'art. 50, comma 7, del t.u.e.l.: sul punto, si osserva che quest'ultima attribuisce al Sindaco un potere di intervento, in ragione delle peculiari esigenze della comunità amministrata, che non possono essere soddisfatte in linea generale dalla disciplina astratta in tema di liberalizzazione delle attività commerciali e, proprio per questa ragione, possono portare a discipline differenziate sul territorio nazionale. Da ultimo, non si ravvisa neanche l'ipotizzato contrasto con le norme dell'Unione Europea richiamate: invero, anche qualora il potere di cui all'art. 50, comma 7, del tuel venga esercitato secondo modalità diverse dai Sindaci, questi ultimi sono comunque tenuti a rendere conoscibili gli elementi oggettivi valutati, mediante una motivazione che dia adeguatamente conto delle esigenze da

soddisfare e comunque sottoponibile al controllo del giudice amministrativo quanto alla sua sufficienza e congruità.

Pertanto, per le ragioni esposte, il ricorso per motivi aggiunti deve essere integralmente rigettato.

Le spese di lite devono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile quanto al ricorso principale e lo rigetta quanto al ricorso per motivi aggiunti.

Compensa integralmente le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Paolo Nasini, Primo Referendario

Andrea Gana, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Andrea Gana

IL PRESIDENTE

Alessandra Farina