

**Numero 00415/2023 e data 09/03/2023 Spedizione**



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

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 22 febbraio 2023**

**NUMERO AFFARE 00934/2021**

**OGGETTO:**

Ministero dell'economia e delle finanze - ADM (Agenzia delle accise, dogane e monopoli).

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Allstar S.r.l. contro il Comune di Torino e nei confronti di Mondial S.r.l. avverso il provvedimento del 2 luglio 2020 del Comune di Torino di rigetto dell'istanza di autorizzazione alla posa di insegne e vetrofanie.

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione n. 0142811 dell'11/05/2021 con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze – ADM (Agenzia delle accise, dogane e monopoli) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paola Alba Aurora Puliatti;

Premesso:

1.- Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato il 30 ottobre 2020, la società ricorrente impugna, deducendone l'illegittimità, il rigetto da parte del comune di Torino, con atto del Settore competente in data 2 luglio 2020, dell'istanza del 25.5.2020 di autorizzazione alla posa di insegne e vetrofanie (8

pannelli, di cui 2 pannelli recanti le dicitura “ADMIRAL SLOT & VLT”, 2 pannelli recanti la dicitura SLOT, e 4 pannelli la dicitura “VLT”) nel punto vendita della società ricorrente, sito in Torino Piazza della Repubblica, 18/f, rigetto ribadito nella corrispondenza successiva intercorsa con lo studio di architettura, che ha redatto la proposta grafica, e, da ultimo, con nota del Settore successiva all’intimazione rivolta al Comune, datata 21.9.2020, a provvedere con provvedimento formale.

2.- A fondamento del diniego è posta la violazione delle norme dettate con l.r. Piemonte n. 9/2016 al fine di contrastare il gioco d’azzardo patologico, non rilevando che “SLOT” e “VLT” siano inseriti nel logo registrato della ricorrente.

3.- Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I- Violazione degli artt.1, 2, 3, 7, 8 10 bis della l. 241/1990; eccesso di potere; carenza di motivazione, istruttoria e del contenuto minimo essenziale del provvedimento amministrativo; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; irragionevolezza, illogicità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà.

Il comune non avrebbe concluso il procedimento con l’adozione di un provvedimento espresso e motivato, essendo stato comunicato il rigetto della richiesta di autorizzazione con una mera e-mail, e non avrebbe osservato le garanzie partecipative previste dalla L. 241/1990.

II- Violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell’art. 7 l. r. 9/2016 e della delibera AGCOM 132/2019; eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione.

Le diciture “SLOT” e “VLT” descrivono solo il tipo di attività svolta nel locale adibito a sala giochi indicando null’altro che il marchio registrato dalla società (“ADMIRAL SLOT E VLT”); non sarebbero, pertanto, contrarie al divieto di pubblicità, sponsorizzazioni e altre forme di comunicazione a scopo promozionale

relative a giochi e scommesse o vincite in denaro vietate dalla l.r. Piemonte n. 9/2016 (artt. 7 e 13) perché mezzi meramente informativi.

4.- Il comune di Torino, nelle proprie controdeduzioni, sostiene di non avere l'obbligo di pronunciarsi espressamente su una domanda infondata, reiterata dopo una formale risoluzione rimasta inoppugnata, e invoca, a tal proposito, l'art. 1, comma 38, l. 190/2012 che ha modificato l'art. 2 l. 241/1990.

Il Comune ribadisce che la legge regionale vieta le attività pubblicitarie di qualsiasi tipo (anche indirette) relative all'apertura ed esercizio di sale da gioco e scommesse, in attuazione dell'art. 9 D.L. 12.7.2018, n. 87, convertito in L. 9.8.2018, n. 96, e della delibera AGCOM n. 132/19/Cons. del 18.4.2019.

5.- Nella propria relazione l'Amministrazione contesta i singoli motivi di ricorso, sostenendone l'infondatezza.

Afferma che se la e-mail con cui il comune di Torino ha rigettato l'istanza dovesse considerarsi non costituire un provvedimento espresso, dovrebbe dichiararsi inammissibile il ricorso straordinario perché proposto avverso il silenzio (Consiglio di Stato, sez. I, 1319/2020, 852/2020).

Nel caso concreto, ricorre l'ipotesi della palese infondatezza dell'istanza per cui è possibile adottare un provvedimento in forma semplificata (TAR Campania, Sez. VI, 26.6.2020 n. 2676).

Sussiste, infine, il contrasto con l'art. 7 della l. r. Piemonte n. 9/2016 e con la normativa nazionale in materia di contrasto al gioco d'azzardo che vieta la propaganda pubblicitaria a tutela della salute pubblica (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, n. 4509/2019 e n. 4876/2018 sull'obbligo del comune di porre in essere interventi limitativi nella regolamentazione dell'attività di gioco).

Considerato:

1.- Il ricorso è infondato.

2.- Privo di pregio è il primo motivo concernente la mancata osservanza delle norme sul procedimento amministrativo.

2.1. - In punto di fatto, risulta agli atti che con e-mail della Divisione Risorse Finanziarie - Area tributi e catasto, Servizio pubblicità e suolo pubblico - del Comune di Torino, in data 27.8.2020, la società ricorrente è stata invitata a mettersi in regola con la legge regionale n. 9/2016, che assegnava un termine di 5 anni (ormai in scadenza) per adeguare i mezzi pubblicitari già autorizzati nel 2011.

La pratica presentata dalla ricorrente era stata in precedenza respinta con comunicazione n. 14120/2018, con cui il Comune dava atto, tra l'altro, dell'archiviazione del procedimento di revoca dell'autorizzazione n. 11P03439, stante la possibilità di presentazione di nuova soluzione pubblicitaria entro il termine di 5 anni di cui alla citata legge regionale n. 9/2016.

La soluzione grafica da ultimo presentata veniva respinta con messaggio di posta elettronica dell'1.6.2020 per la presenza delle scritte "SLOT" e "VLT", chiaramente evocative del gioco d'azzardo a fini pubblicitari.

La nota del 2 luglio 2020 impugnata ribadisce in forma semplificata il contenuto delle precedenti comunicazioni circa l'inammissibilità del progetto grafico presentato e rappresenta la necessità che la società presenti una nuova istanza con le modifiche conformi ai dettati normativi della legge regionale.

Il giorno 27.8.2020, l'Ufficio comunale rinnovava allo studio incaricato dalla ricorrente l'invito ad adeguarsi alla normativa indicata al fine di non incorrere in sanzioni amministrative e il 21.9.2020 ribadiva l'irricevibilità della domanda come presentata.

2.2. - In punto di diritto, l'obbligo di concludere il procedimento a seguito di istanza del privato con l'adozione di un provvedimento espresso, sancito dall'art. 2

della l. 241/1990, non va inteso in senso formalistico, ma piuttosto va ricollegato alla ratio di proteggere i cittadini contro le inerzie dell'amministrazione.

Pertanto, l'obbligo deve ritenersi adempiuto ogni qualvolta l'Amministrazione non rimanga inerte di fronte all'istanza del privato, nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento e trasparenza, e manifesti espressamente la propria volontà, quale ne sia il contenuto, in modo chiaro e circostanziato, a prescindere dalla forma dell'atto e dall'articolazione più o meno approfondita della motivazione, purché sufficiente a consentire la tutela delle ragioni dell'interessato.

Nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni possono concludere il procedimento con un provvedimento redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo; ma si è ritenuto che l'obbligo di concludere il procedimento avviato addirittura non sussista nei casi limite di domande assurde o fondate su pretese illegali (ex plurimis, Consiglio di Stato sez. IV, 30/11/2022, n.10548; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 01/04/2022, n.3812; T.A.R. Trento, (Trentino-Alto Adige) sez. I, 30/09/2022, n.161; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 30/12/2021, n.1113, Consiglio di Stato, sez. VI, 9.1.2020, n. 183).

2.3. - Nel caso di specie, ricorre l'ipotesi dell'infondatezza della domanda, avendo l'Amministrazione già manifestato le ragioni del rigetto dell'istanza della ricorrente sin dal 2018; pertanto, la sinteticità del diniego impugnato e la forma della comunicazione si devono ritenere conformi all'art. 2 della l. 241/1990 e giustificate dall'intercorsa pregressa interlocuzione con la parte.

3.- Nel merito, è infondato il secondo motivo di ricorso, con cui la ricorrente sostiene la non contrarietà della proposta progettuale con la norma regionale che vieta *“qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale da gioco e*

*delle sale scommesse o all'installazione di apparecchi per il gioco” (art. 7 l. r. Piemonte 2 maggio 2016, n. 9).*

La norma regionale mira a prevenire il gioco d'azzardo patologico (GAP) e a tutelare le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione e il divieto di pubblicità si inserisce tra le misure volte al contenimento dell'impatto negativo delle attività connesse alla pratica del gioco sul contesto socio-ambientale maggiormente esposto.

3.1.- Vale la pena ricordare che gli interventi di contrasto alla ludopatia adottati dalle Regioni e dagli enti locali sono stati ritenuti pienamente legittimi nell'ambito dell'esercizio della competenza concorrente della tutela della salute ex art. 117, c. 3, Cost., in termini di prevenzione di forme di “gioco cosiddetto compulsivo”, *“tenuto anche conto che la mancata definizione a livello nazionale di regole uniformi non potrebbe costituire un ostacolo all'approvazione di norme specifiche a livello regionale.”* ( Corte Costituzionale 23/972021, n. 185 e n. 11/5/2017, n. 108; Consiglio di Stato atti norm., 06/09/2021, n.1439; sez. VI, 11/03/2019, n.1618; T.A.R. Parma, (Emilia-Romagna) sez. I, 22/04/2020, n.64; T.A.R. Bolzano, (Trentino-Alto Adige) sez. I, 22/11/2013, n.323 ).

Fuor di luogo, pertanto, è ogni riferimento all'art. 41 della Costituzione che nel tutelare l'esercizio della libertà di iniziativa economica pone il limite dell'utilità sociale e della tutela della sicurezza, libertà e dignità umana.

3.2.- La richiamata norma di cui all'art. 7 della l. r. Piemonte n. 9/2016, in effetti, anticipa il divieto che il legislatore nazionale ha inserito nel c.d. “Decreto Dignità” (d. l. 12.7.2018, n. 87, convertito in legge 9.8.2018, n. 96), concernente *“qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o*

*artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet.” (art. 9).*

La norma dispone, inoltre, che *“dal 1° gennaio 2019 il divieto di cui al presente comma si applica anche alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a*

*tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata.”.*

3.3. - I chiarimenti interpretativi forniti da AGCOM con le linee guida dettate con l'Allegato A alla delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019, richiamano i principi europei in materia di offerta di gioco a pagamento (protezione rafforzata delle categorie vulnerabili, con particolare riferimento ai minori e ai giocatori patologici; contrasto del gioco a pagamento illegale; trasparenza sulle condizioni e servizi offerti, in modo da favorire decisioni di gioco consapevoli; - rispetto del principio di proporzionalità) e sottolineano la natura imperativa delle norme contenute nell'art. 9 del d. l. n. 87/2018 citato e la valenza meramente esemplificativa delle singole fattispecie di comunicazione commerciale prese in considerazione.

L'art. 5 delle linee guida (ambito di applicazione oggettivo) precisa che:

*-“4. Non rientrano nel divieto di cui all'art. 9 del decreto i segni distintivi del gioco legale solo ove strettamente identificativi del luogo di svolgimento della relativa attività (a titolo esemplificativo: mere insegne di esercizio)”;*

*-“5. Non rientrano nell'ambito di applicazione della norma le comunicazioni di mero carattere informativo fornite dagli operatori di gioco legale” e che non sono considerate pubblicità “le informazioni limitate alle sole caratteristiche dei vari prodotti e servizi di gioco offerto...”*

*purché effettuate nel rispetto dei principi di continenza, non ingannevolezza, trasparenza nonché assenza di enfasi promozionale.”;*

*-“8. Il logo o il riferimento a servizi di gioco presenti sulle vetrofanie degli esercizi che offrono gioco a pagamento, nonché la mera esposizione delle vincite realizzate presso un punto vendita che offre servizi di gioco sono consentiti solo se effettuati con modalità, anche grafiche e dimensionali, tali da non configurare una forma di induzione al gioco a pagamento.”.*

3.4.- A fronte del chiaro disposto normativo di cui al citato art. 9, comma 2, del c.d. “Decreto dignità” e delle direttive interpretative di AGCOM richiamate, non appare palesemente irragionevole o sproporzionata la valutazione dell’Amministrazione comunale che ha ritenuto i pannelli proposti dalla ricorrente, oggetto del diniego impugnato, “mezzi di pubblicità” del gioco d’azzardo, in quanto recano la dicitura “SLOT” e “VLT” (acronimi idonei ad evocare il gioco alle Slot machine e ai video lottery terminal, apparecchi che permettono importanti vincite).

Si tratta, all’evidenza, di simboli non “neutri”, ancorché si tratti di simboli registrati nel marchio d’impresa, riportati in numero considerevole di pannelli (n. 8) di dimensioni notevoli (cm 259 X cm.125, e cm 247x cm 127) e posti sulle vetrate del negozio in posizione molto ben visibile (v. elaborato grafico progetto prodotto dal comune di Torino in allegato alla memoria del 22.1.2022).

La pubblicità eventualmente effettuata dal titolare della sala deve restare contenuta e strettamente limitata, non può segnatamente essere diretta ad incoraggiare la naturale propensione al gioco dei consumatori attraverso la “citazione visiva” a mezzo di pannelli ragguardevoli per forma e dimensione, che attirano l’attenzione con modalità tali da amplificare la comunicazione dei simboli “SLOT” e “VLT” e aumentare così la forza di attrazione del gioco (cfr. Corte giustizia UE sez. VIII, 30/06/2011, n.212, par. 71, che in materia di scommesse ippiche ha enunciato il

principio di pubblicità “*contenuta e strettamente limitata*” in materia di gioco d’azzardo e scommesse, che non deve “*banalizzare il gioco*” o proporre una immagine positiva o accattivante).

4.- In conclusione, assorbito ogni altro profilo di censura, il ricorso deve essere rigettato.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere rigettato.

L'ESTENSORE

Paola Alba Aurora Puliatti

IL PRESIDENTE

Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO

Maria Cristina Manuppelli