

N. 00997/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00965/2020 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 965 del 2020, proposto da Allstar S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Geronimo Cardia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale dei Parioli 24;

contro

Comune di Belluno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Vignola, con domicilio eletto presso lo studio Sebastiano Tonon in Mestre, via Pepe 20; Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Botteon, Chiara Drago e Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63 (Palazzo ex Rea);

nei confronti

Ministero dell'Economia e delle Finanze, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

- dell'Ordinanza n. 185 del 30 luglio 2020 emanata dal Comune di Belluno, pubblicata in data 3.8.2020 ed avente ad oggetto “*Disciplina comunale degli orari di apertura e chiusura di esercizio delle sale giochi autorizzate ai sensi dell'art. 86 TULPS e di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, TULPS, installati negli esercizi autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 TULPS*”;
- di ogni altro atto relativo, presupposto e conseguente, individuato ed individuabile, ivi inclusa la Deliberazione di Giunta Regionale Veneto n. 2006 del 30.12.2019 avente ad oggetto “*Adozione provvedimento di cui all'art. 8 "Limitazioni all'esercizio del Gioco" della Legge Regionale n. 38 del 10 settembre 2019*” contenente l'indicazione degli orari di interruzione del gioco.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Belluno, della Regione Veneto e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2023 il dott. Massimo Zampicinini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Allstar svolge l'attività di distribuzione del gioco pubblico attraverso apparecchi ex art. 110, co. 6, T.U.L.P.S. all'interno di due sale site rispettivamente in Viale Europa n. 30 ed in Via Medaglie d'Oro n. 51 del Comune di Belluno.

La Giunta Regionale, con la deliberazione n. 2006 del 30 dicembre 2019, ha individuato i seguenti orari di interruzione del gioco: dalle ore 07:00 alle ore 09:00 evidenziando come “*tale fascia espone maggiormente al rischio i minori ed i giovani, le donne,*

i lavoratori, le persone inoccupate”; dalle ore 13:00 alle ore 15:00 evidenziando come *“tale fascia espone maggiormente al rischio le persone anziane, i lavoratori, le persone inoccupate ed i giovani”*; dalle ore 18:00 alle ore 20:00 evidenziando come *“tale fascia espone a rischio tutte le fasce di popolazione”*.

In data 30 luglio 2020, il Comune di Belluno ha adottato l’Ordinanza 185 del 30 luglio 2020, avente ad oggetto la *“Disciplina comunale degli orari di apertura e chiusura di esercizio delle sale giochi autorizzate ai sensi dell’art. 86 TULPS e di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all’art. 110, comma 6, TULPS, installati negli esercizi autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 TULPS”*, con la quale vengono stabiliti i seguenti orari di esercizio delle sale giochi e di funzionamento degli apparecchi: dalle ore 10.00 alle ore 13.00, dalle ore 16.00 alle ore 18.00 e dalle ore 20.00 alle ore 23.00 (per un totale di otto ore giornaliere complessive).

La ricorrente ha impugnato tale ordinanza congiuntamente alla Deliberazione di Giunta Regionale Veneto n. 2006 del 30 dicembre 2019 con ricorso affidato ai motivi qui di seguito sintetizzati.

I. Violazione e falsa applicazione dell’Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata nella parte in cui la stessa ha previsto che agli Enti Locali è riconosciuta *“la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco”* e che *“La distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell’arco della giornata va definita, d’intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli”*.

II. Violazione della Legge Regionale Veneto n. 38/2019 nella parte in cui, recependo la menzionata intesa, sancisce gli obblighi già menzionati nel motivo n.

I.

III. Difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

IV. Violazione e falsa applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

V. Inadeguatezza della misura restrittiva rispetto allo scopo perseguito.

VI. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 bis legge n. 689/81, degli artt. 9 e 10 T.U.L.P.S. e dell'art. 110, co. 6 del r.d. 18 giugno 1931 n. 77.

Si sono costituite l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva con conseguente richiesta di estromissione dal giudizio, il Comune di Belluno, che eccepisce la inammissibilità e/o irricevibilità del ricorso alla luce della mancata impugnazione del presupposto Regolamento comunale n. 10 del 1 marzo 2017, e la Regione Veneto, che eccepisce l'inammissibilità dell'impugnativa avverso la Deliberazione di Giunta Regionale Veneto n. 2006 del 30 dicembre 2019 alla luce dell'assenza nel ricorso di motivi di censura verso la stessa; tutte chiedono inoltre la reiezione del ricorso.

La causa, infine, è stata chiamata alla pubblica udienza del 7 giugno 2023 ed ivi trattenuta in decisione.

In rito, il Collegio innanzitutto rileva come la richiesta di estromissione da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non possa essere accolta.

Invero, avendo l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata sopra richiamata previsto che *“la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata va definita d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale”* risulta prospettabile, quantomeno in astratto, un interesse a contraddire da parte di quest'ultima.

Risulta, invece, fondata la richiesta di declaratoria di inammissibilità sollevata da Regione Veneto intorno all'impugnazione della Deliberazione di Giunta Regionale Veneto n. 2006 del 30 dicembre 2019.

Al riguardo, risulta sufficiente osservare come la ricorrente non abbia formulato alcuna censura rispetto alla stessa, la quale viene piuttosto richiamata come parametro di legittimità dell'Ordinanza n. 185 del 30 luglio 2020, unico atto effettivamente impugnato.

Parimenti fondata, almeno parzialmente, risulta l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Comune di Belluno.

Quest'ultimo sostiene che la gravata Ordinanza n. 185 del 30 luglio 2020 del Sindaco di Belluno costituisca la pedissequa applicazione di quanto disposto dal Regolamento comunale n. 10 de 1 marzo 2017, che, all'art. 14, ha fissato in otto ore l'orario massimo giornaliero di apertura delle sale da gioco; a tale ricostruzione si oppone la ricorrente evidenziando che il Regolamento sindacale del 2017 sarebbe superato ed abrogato dalla successiva disciplina regionale del 2019.

L'eccezione di inammissibilità risulta, come si diceva, in parte fondata.

Invero, l'art. 8, co. 1, L.R. n. 38/2019, che ha stabilito che *“La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, adotta il provvedimento, sul quale acquisisce il parere della competente commissione consiliare, per rendere omogenee sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco”* (co. 1), è stato attuato con la successiva D.G.R. n. 2006 del 30 dicembre 2019 la quale, nelle premesse, chiarisce che *“La “interruzione del gioco”, per tutti gli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, comma 6, del R.D. 773/1931 e ss.mm, è un'azione di rinforzo delle norme regolamentari e/o delle ordinanze in materia di orari approvate dagli Enti Locali”*.

Si ritiene al riguardo che l'uso del verbo approvare al passato (*“approvate”*) è indicativo della volontà del Legislatore regionale di lasciare inalterata la regolamentazione degli Enti Locali già adottati al momento dell'entrata in vigore della D.G.R. n. 2006/2019; nello stesso senso il termine *“rinforzare”* che, essendo posto in relazione alle *“norme regolamentari”*, non può essere inteso nel senso per cui la Delibera in esame abbia inteso abrogare i regolamenti degli Enti Locali preesistenti, dovendosi piuttosto ritenere che il Legislatore regionale abbia voluto introdurre un limite orario minimo inderogabile al di sotto del quale né la regolamentazione già in vigore né quella *in fieri* possono andare.

Ciò chiarito, essendo presente, tra i regolamenti già in vigore al momento della adozione del D.G.R. n. 2006/2019, il “Regolamento comunale per l’apertura delle sale giochi e l’installazione di apparecchi per il gioco d’azzardo” approvato dal Consiglio comunale di Belluno con Deliberazione n. 10/2017 e prevedendo lo stesso che “1. L’orario di apertura e chiusura delle sale giochi potrà essere disciplinato da apposita Ordinanza sindacale. 2. L’orario giornaliero di apertura delle sale da gioco non può comunque essere superiore alle otto ore”, se ne deve dedurre il carattere non innovativo dell’Ordinanza impugnata, la quale, nel fissare il limite orario massimo in 8 ore giornaliere, si limita a riprodurre la preesistente regolamentazione comunale.

Essendo poi tale Regolamento, per il suo carattere precettivo, norma immediatamente produttiva di effetti rispetto gli operatori economici del settore (in quanto gli atti amministrativi applicativi sono necessariamente già vincolati nell'*an* e nel *quomodo*), se ne deduce l’inammissibilità del ricorso relativamente ai motivi con i quali si censura l’impugnata Ordinanza nella parte in cui fissa il monte ore giornaliero massimo di apertura delle sale gioco.

Sul punto, il Consiglio di Stato con la sentenza 10.7.2020, n. 4464, pronunciata nell’ambito del contenzioso gemello promosso dalla ricorrente Allstar srl contro il Comune di Belluno ed avente ad oggetto proprio il Regolamento *de quo* relativamente alla questione della distanza delle sale gioco dai punti sensibili, ha accolto l’eccezione comunale di tardiva proposizione dell’impugnazione con la seguente motivazione: “II- Sull’ammissibilità osserva il Collegio, in via preliminare che, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2005, n. 450) si è soffermata sulla distinzione tra due categorie di atti regolamentari: da un lato, gli atti contenenti solo ‘volizioni preliminari’, cioè statuizioni di carattere generale, astratto e programmatico, come tali non idonee a produrre una immediata incisione nella sfera giuridica dei destinatari; dall’altro, gli atti regolamentari denominati ‘volizione- azione’, i quali contengono, almeno in parte, previsioni

destinate ad immediata applicazione e quindi, come tali, capaci di produrre un immediato effetto lesivo nella sfera giuridica dei destinatari . Mente in relazione alla prima tipologia, i regolamenti devono necessariamente essere impugnati assieme ai relativi atti, al contrario, i regolamenti del secondo tipo devono essere gravati immediatamente, a prescindere dalla adozione di atti applicativi. Nella specie, pare non doversi dubitare della riconducibilità del regolamento oggetto del contenzioso alla seconda categoria essendo in condizione di vincolare- come affermato dall'Amministrazione appellante- le successive decisioni dell'Amministrazione stessa, senza lasciare margine di discrezionalità in materia'.

Alla luce di quanto evidenziato, il ricorso, fatta eccezione per il motivo n. VI. (sul quale a breve si tornerà), va dichiarato inammissibile; nessuna utilità dall'accoglimento dello stesso deriverebbe alla ricorrente giacché l'eventuale annullamento dell'Ordinanza impugnata non varrebbe a privare di effetti il Regolamento approvato dal Consiglio comunale di Belluno con propria Deliberazione n. 10/2017.

In ogni caso va osservato che, anche qualora il ricorso fosse ammissibile, lo stesso sarebbe, in relazione ai motivi colpiti dalla eccezione in rito, infondato per le ragioni esplicitate nella sentenza n. 1209/2019 di questo Tribunale, al cui contenuto si rinvia in omaggio del principio di sinteticità degli atti (art. 3 c.p.a.).

Come precisato la inammissibilità non travolge il motivo di ricorso n. V. con il quale la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 bis legge n. 689/81, degli artt. 9 e 10 T.U.L.P.S. e dell'art. 110, co. 6, r.d. 18 giugno 1931 n. 77; il carattere innovativo dell'Ordinanza impugnata sul punto rispetto al più volte richiamato Regolamento comunale del 2017 non consente, infatti, di ritenere travolto il motivo in esame.

Ciononostante, lo stesso è infondato.

Occorre al riguardo chiarire che la ricorrente, con il motivo di ricorso in esame,

lamenta l'illegittimità delle sanzioni contemplate dalla gravata Ordinanza sindacale, con particolare riferimento alla sanzione accessoria della sospensione dell'attività delle sale giochi autorizzate o del funzionamento degli apparecchi da gioco, movendo dal presupposto che la competenza in materia di sanzioni spetterebbe all'autorità di pubblica sicurezza, ai sensi degli artt. 9 e 10 T.U.L.P.S., e non al Comune.

La giurisprudenza ha tuttavia già chiarito che la previsione di sanzioni pecuniarie accessorie in materia di orari delle attività economiche (quindi, anche delle sale giochi) rientra a pieno titolo nella competenza del Sindaco ex art. 50, co. 7, T.U.E.L.; si ritiene, infatti, che quest'ultimo, in tale materia, eserciti una potestà di carattere generale (inerente la tutela della pubblica quiete e della salute pubblica), senza che sia possibile ravvisare alcuna interferenza con i diversi poteri di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che spettano, invece, all'autorità statale.

In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che *“Il comune può legittimamente prevedere che, in caso di reiterata violazione della disciplina sindacale sugli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, si applichi la misura restrittiva della sospensione dell'attività per un tempo ragionevole, adeguato e idoneo... 6.4. Anche la giurisprudenza amministrativa in materia ha ormai univocamente chiarito che la previsione contenuta nell'art 50, comma 7, del D.Lgs. n. 267 del 2000, ha carattere generale, riconoscendo pertanto al sindaco 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, puntualizzando che un simile potere non interferisce con quello degli organi statali preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza, atteso che la competenza di questi ha ad oggetto rilevanti aspetti di pubblica sicurezza, atteso che la competenza di questi ha ad oggetto rilevanti aspetti di pubblica sicurezza, mentre quella del Sindaco concerne in senso lato gli interessi generali della comunità locale con la conseguenza che le rispettive competenze operano su piani*

diversi e non è configurabile alcuna violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. (Cons. Stato, 1 agosto 2015, n. 3778; Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 2015, n. 4784; 22 ottobre 2015, n. 4861; in tema di distanze delle sale da gioco dai c.d. luoghi sensibili, Cons. Stato, V, 27 giugno 2017, n. 3138)” e che, quindi, “7.3. Deve dunque riconoscersi la necessità, sotto il profilo logico - sistematico, che la reiterata violazione della disciplina sindacale degli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincite in danaro, sia accompagnata da una misura ulteriore e diversa dalla sanzione pecuniaria: una misura, cioè, di cura diretta dell'interesse pubblico, che prescindendo dal soggetto e che guardi all'oggetti, e che vada ad incidere direttamente e immediatamente sull'attività (del gioco e del funzionamento degli apparecchi di gioco), sospendendola per un tempo ragionevole, adeguato e idoneo” (Cons. Stato, Sez. V, 28.3.2018, n. 1933).

Si tratta, del resto, di argomentazioni condivisibili rispetto alle quali il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi.

Parimenti infondata risulta anche l'ulteriore eccezione di illegittimità della sanzione della sospensione in caso di recidiva nell'ipotesi in cui il contravventore abbia provveduto al pagamento in misura ridotta ex art. 16 L. n. 689/1981.

Al riguardo, la giurisprudenza ha già chiarito che “*Sul profilo specifico concernente le succitate previsioni dell'ordinanza concernenti il potere di sospensione dell'attività, nonché quelle secondo cui la recidiva si realizza anche nel caso in cui il soggetto destinatario della sanzione abbia provveduto al pagamento dell'oblazione, il Collegio si richiama, innanzitutto, alla decisione di questo Consiglio, secondo cui la sanzione è "coperta da apposita previsione di legge, che può essere ragionevolmente individuata proprio nell'art. 10 del T.U.L.P.S..., di cui non può predicarsi - avendo come presupposto un "abuso" - un rapporto esclusivo a servizio delle sole autorizzazioni di polizia in senso stretto, dovendo al contrario tale previsione intendersi applicabile anche a quelle autorizzazioni che, per effetto dell'art. 19 del D.Lgs. n. 616 del 1977 sono state trasferite ai comuni..." (Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2018, n. 1933). Deve*

osservarsi, inoltre, che l'inadempimento ad obblighi sorti nell'ambito del rapporto autorizzatorio all'esercizio di un'attività, come nel caso in questione, esula dalla disciplina del potere sanzionatorio puro previsto dalla normativa generale; lo stesso attiene, infatti, alla gestione del rapporto autorizzatorio, ricevendo la sua concreta disciplina nell'ambito dello specifico settore. Si tratta, dunque, di un potere sanzionatorio specifico, distinto dal potere sanzionatorio puro soggetto alla disciplina della legge generale n. 689 del 1981” (Cons. Stato, 30.6.2020, n. 4123).

Pertanto, alla luce di quanto esposto, il ricorso in parte va dichiarato inammissibile (motivi. I., II., III. e IV.) ed in parte risulta infondato.

Per quanto riguarda i rapporti tra la ricorrente, da un lato, ed il Comune di Belluno e la Regione Veneto, dall'altro, le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo; per il resto vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte in ammissibile, nei termini indicati in motivazione, e per il resto lo respinge.

Condanna parte ricorrente a rifondere al Comune di Belluno e alla Regione Veneto le spese di lite che si liquidano in Euro 3.000 (tremila/00) a favore del primo ed in Euro 2.000 (duemila/00) a favore della seconda, oltre accessori come per legge; per il resto le compensa.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Paolo Nasini, Primo Referendario

Massimo Zampicinini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Massimo Zampicinini

IL PRESIDENTE

Alessandra Farina