

Civile Ord. Sez. 3 Num. 35336 Anno 2023

Presidente: TRAVAGLINO GIACOMO

Relatore: CONDELLO PASQUALINA ANNA PIERA

Data pubblicazione: 18/12/2023

GIACOMO TRAVAGLINO

Presidente

DANILO SESTINI

Consigliere

PASQUALINA A. P. CONDELLO

Consigliere Rel.

GIUSEPPE CRICENTI

Consigliere

ANNA MOSCARINI

Consigliere

sugli orari di apertura  
delle sale slot

Ud. 30/11/2023 CC  
Cron.

R.G.N. 25289/2021

ha pronunciato la seguente

### **ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 25289/2021 R.G. proposto da:

CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e degli utenti e dei consumatori), in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al ricorso, dall'avv. Marco Maria Donzelli, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Vittorio Amedeo Marinelli, in Roma, Viale Giuseppe Sirtori, n. 56

- *ricorrente* -

contro

SLOTTERY S.R.L., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al controricorso, dall'avv. Giulio Di Matteo, elettivamente domiciliata presso lo studio

dell'avv. Stefano Palmieri, in Roma, via Alberico II, n. 4

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano n. 640/2021, pubblicata in data 25 febbraio 2021;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 30 novembre 2023 dal Consigliere dott.ssa Pasqualina A. P. Condello

### **Fatti di causa**

1. Con ricorso ex art. 140 d.lgs. n. 206 del 2005, Codacons, convenendo in giudizio Slottery s.r.l., chiedeva «di inibire, ai sensi dell'art. 37 del D.Lgs. 206/2005, alla convenuta la prosecuzione dell'azione lesiva dei diritti garantiti dai consumatori, consistente nell'applicazione *contra legem* di orari di apertura delle sale *slot*».

Esponeva che alcuni consumatori avevano segnalato la violazione, da parte della convenuta, dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Milano n. 63/2014, che prevedeva: «l'orario di esercizio delle sale giochi è fissato dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00 di tutti i giorni, festivi compresi»; le sale *slot* gestite dalla convenuta, pur esponendo l'orario di apertura 10.00 – 01.00, come emergeva da alcuni video effettuati da volontari dell'associazione, rimanevano aperte dalle 10.00 alle 02.00/03.00; tale comportamento era lesivo degli interessi dei consumatori, considerato che i limiti imposti dall'ordinanza sindacale contribuivano al contrasto di fenomeni di patologia connessi al gioco attraverso interventi volti a regolare e limitare l'accesso alle apparecchiature di gioco.

Si costituiva Slottery s.r.l. che, chiedendo il rigetto della domanda, deduceva come non fosse provato alcun danno subito dai consumatori quale conseguenza dell'asserita violazione dell'orario di

apertura e chiusura delle sale da essa gestite; osservava, inoltre, come al fine di fronteggiare la situazione di assoluta incertezza normativa nella materia del gioco lecito, in data 7 settembre 2017, la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti locali aveva raggiunto un'intesa per garantire una «regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale anche mediante istituzione di fasce orarie di bocca», riconoscendo agli Enti locali «la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana di gioco»; dovendo l'ordinanza sindacale essere interpretata in conformità a quanto previsto dalla Conferenza Stato -Regioni – Enti locali, nessun comportamento illecito poteva ad essa essere ascritto, dato che il rispetto degli orari riguardava gli apparecchi *slot* e non le sale da gioco da essa gestite, che rimanevano aperte, ma con gli apparecchi disabilitati.

Il Tribunale di Milano rigettava il ricorso, rilevando che la ricorrente non aveva dimostrato «che la limitazione dell'orario di funzionamento degli apparecchi da gioco lecito, così come disposta con l'ordinanza sindacale n. 63/2014, fosse effettivamente idonea ad incidere in senso positivo sul fenomeno della ludopatia, limitandolo o riducendone la diffusione».

2. Impugnata la sentenza dal Codacons, la Corte d'appello di Milano ha rigettato l'appello.

Ha osservato, in sintesi, che sussisteva un contrasto giurisprudenziale sulla applicabilità dell'Intesa raggiunta nella conferenza Stato- Regioni- Enti locali del 2017 e che i motivi di interesse generale che consentivano limitazioni di orario non potevano consistere in «un'apodittica e indimostrata enunciazione», ma dovevano concretarsi in ragioni specifiche, «da esplicitare e documentare in modo puntuale». Nel caso di specie, l'appellante non aveva adeguatamente provato come l'imposizione dell'obbligo in capo

a Slottery s.r.l. di rispettare l'ordinanza comunale fosse idoneo a diminuire i volumi del gioco d'azzardo, in difetto di produzione di documentazione riferibile alla situazione locale.

3. Codacons ricorre, con due motivi, per la cassazione della suddetta sentenza.

Slottery s.r.l. resiste con controricorso.

4. Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. cod. proc. civ.

Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative.

### **Ragioni della decisione**

1. Con il primo motivo il ricorrente denuncia <<*Error in iudicando* art. 360 n. 3 c.p.c.: Violazione o falsa applicazione di norme di diritto art. 2697 c.c.>>.

Al fine di inquadrare la vicenda, sottolinea, in primo luogo, che, avendo inteso l'ordinanza sindacale ridurre l'accesso alle sale *slot*, è del tutto irrilevante l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 7 settembre 2017, considerato che il Consiglio di Stato ne ha escluso la natura cogente.

Sostiene che il Tribunale prima e la Corte d'appello successivamente si sono risolte a rigettare la domanda su un asserito difetto probatorio gravante sull'associazione, senza tenere conto che aveva dato dimostrazione della legittimazione ad agire in giudizio a tutela dei consumatori, della condotta attuata dalla controparte (mediante apposite videoregistrazioni) e dell'illegittimità di tale condotta, posta in violazione dell'ordinanza sindacale n. 63 del 2014 e dell'art. 2 del codice del consumo. Per contro, la società Slottery s.r.l. non aveva prodotto alcuna prova di segno contrario.

2. Con il secondo motivo, censurando la statuizione della

decisione concernente le spese di lite, Codacons assume che il giudice di merito avrebbe dovuto compensare le spese di lite, derogando al criterio della soccombenza, vista la sua natura di ente para-pubblicistico e il tipo di attività da esso svolta, e considerato che il pagamento delle spese per i giudizi intrapresi dall'Associazione si traduceva, nei fatti, in un impedimento all'esercizio di quella funzione che mirava ad eliminare ostacoli, non solo di natura economica, che potevano incontrare i singoli per la tutela dei loro diritti.

3. Il primo motivo è infondato.

3.1. Varrà premettere che la sentenza in questa sede impugnata non si è pronunciata sull'efficacia dell'Intesa del 7 settembre 2017, che neppure è posta a fondamento della decisione, ma si è piuttosto limitata a dare atto dell'esistenza di due contrapposti orientamenti formati in seno alla giurisprudenza amministrativa, la quale, da una parte, reputa che all'Intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza Unificata non possa «riconscersi ex se alcuna efficacia cogente», essendo necessario che «i suoi contenuti siano recepiti in un decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze», e, dall'altra, ritiene che non possa essere disconosciuta all'Intesa «una certa forza vincolante per le parti che l'hanno sottoscritta, in quanto espressione di principi e regole comuni che in sede di Conferenza Unificata hanno trovato mediazione», cosicché, anche se non ancora recepite in un decreto ministeriale, le relative previsioni «assumono comunque il valore di parametro di riferimento per l'esercizio da parte delle amministrazioni locali delle loro specifiche competenze, in materia di disciplina degli orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi di gioco».

3.2. Posto ciò, il percorso argomentativo svolto dalla Corte d'appello conduce ad escludere la violazione del precetto di cui all'art. 2697 cod. civ., che, è bene rammentare, è configurabile soltanto

nell'ipotesi in cui il giudice abbia attribuito l'onere della prova ad una parte diversa da quella che ne era onerata secondo le regole di scomposizione delle fattispecie basate sulla differenza tra fatti costitutivi ed eccezioni e non invece laddove oggetto di censura sia la valutazione che il giudice abbia svolto delle prove proposte dalle parti (sindacabile, quest'ultima, in sede di legittimità, entro i ristretti limiti del "nuovo" art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ.) (Cass., sez. 3, 29/05/2018, n. 13395; Cass., sez. 6- 3, 31/08/2020, n. 18092).

Difatti, i giudici di merito, partendo dalla considerazione che, nel caso in esame, oggetto di contestazione non è l'ordinanza sindacale in quanto tale, bensì «il mancato rispetto della stessa quale mezzo di tutela per la salute dei consumatori», e che l'intervento dell'autorità amministrativa in materia di apertura delle sale giochi deve essere ispirato al principio di proporzionalità, che impone di adottare un provvedimento «non eccedente quanto sia opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato», cosicché detto principio risulta rispettato se la scelta dell'amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi coinvolti, sono addivenuti a negare che i motivi di interesse generale che consentano limitazioni degli orari dell'attività da gioco possano essere fondati sulla mera enunciazione di tali interessi ed il richiamo a non meglio specificati «studi clinici» in ordine alle dipendenze patologiche da gioco, ma debbano, al contrario, essere adeguatamente provati sulla base di specifici «studi clinici» correlati allo specifico ambito territoriale attinto dalle misure in concreto adottate.

Alla stregua di tali considerazioni hanno, quindi, escluso che l'odierno ricorrente avesse fornito la suddetta prova, sullo stesso gravante, considerando a tal fine non dirimenti l'astratto riferimento al generale fenomeno del cd. "gioco d'azzardo lecito" ed ai suoi effetti

sociali e sanitari, perché non riscontrato da attendibili studi scientifici riferiti allo specifico ambito locale, il generico riferimento "a fatti notori", non attinenti alla concreta situazione locale, le statistiche elaborate dall'Azienda Sanitaria di riferimento, non esattamente coincidente con lo specifico ambito comunale, come pure l'estratto del libro "Gambling", pure invocato da Codacons, che mancava di un preciso riferimento alla città di Milano, i dati ricavati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che riguardavano la Regione Lombardia nel suo complesso e non la provincia di Milano, e il richiamo all'«indagine IPSAD», dalla quale si evinceva solo come il gioco d'azzardo avesse costituito, negli ultimi anni, «un'importante tematica di salute pubblica».

A fronte di tale puntuale apprezzamento del quadro probatorio emerso dall'istruttoria, è del tutto evidente, per un verso, che i giudici di merito hanno fatto buon governo dei criteri di ripartizione dell'onere probatorio, spettando a Codacons offrire prova della presunta lesione dei diritti dei consumatori derivante dalla contestata violazione degli orari di apertura delle sale *slot*, e, dall'altro, che il ricorrente, con il mezzo in esame, sollecita a questa Corte un riesame del merito, precluso in questa sede di legittimità, reiterando deduzioni difensive che sono state già adeguatamente vagliate in grado di appello, senza confrontarsi con le specifiche argomentazioni poste a fondamento del *decisum*.

Non può, peraltro, sottacersi che la decisione gravata si pone in linea anche con i principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa che, anche di recente, ha ribadito che «l'intervento regolatorio in materia deve avvenire previo esperimento di un'istruttoria specificamente riferita al territorio comunale, anche al fine di garantire la tenuta in concreto dei superiori principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa di rango costituzionale ed

eurounitario (cfr., Consiglio di Stato, Sez. I, pareri nn. 449/2018; 1418/2020; 1143/2021)>>; con la precisazione che «non è sufficiente il richiamo a fatti notori e affermazioni relative al fenomeno in generale, dovendo essere evidenziata una realtà particolarmente preoccupante, desumibile da una fonte certa», e che deve, dunque, essere fornita «la dimostrazione della necessità sullo specifico territorio di riferimento di una maggiore tutela rispetto a quello nazionale che possa essere raggiunta con quella determinata limitazione oraria di accesso al gioco e che, una volta attuata, questa misura non comporti effetti indiretti, quali, ad esempio, lo spostamento della domanda verso forme di gioco illegale» (Consiglio di Stato, sentenza n. 9639 del 10 novembre 2023).

Avendo, dunque, il giudice d'appello, in esito alla valutazione degli elementi probatori acquisiti, con motivazione esaustiva ed esente da vizi logici, ritenuto che l'odierno ricorrente si fosse limitato a richiami del tutto generici, senza fornire elementi di dettaglio comprovanti gli effetti lesivi paventati, la sentenza impugnata si sottrae alle critiche ad essa rivolte.

4. Anche il secondo motivo è infondato, considerato che la soccombenza, ai fini della regolazione delle spese, si rapporta all'esito concreto della lite e non a quello sperato o ritenuto più corretto da chi vi appare univocamente ed incontestabilmente soccombente; e, ad ogni buon conto, in tema di spese processuali, la facoltà di disporre la compensazione tra le parti rientra nel potere discrezionale del giudice di merito, il quale non è tenuto a dare ragione con una espressa motivazione del mancato uso di tale sua facoltà, con la conseguenza che la pronuncia di condanna alle spese, anche se adottata senza prendere in esame l'eventualità di una compensazione, non può essere censurata in cassazione, neppure sotto il profilo della mancanza di motivazione (Cass., sez. U,



15/07/2005, n. 14989; Cass., sez. 3, 31/03/2006, n. 7607; Cass., sez. 6- 3, 26/04/2019, n. 11329).

5. In conclusione, il ricorso va rigettato.

Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

### **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso.

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro 1.800,00 per compensi, oltre alle spese generali nella misura forfettaria del 15 per cento, agli esborsi, pari ad euro 200,00 ed agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione