



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 la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 834 del 2018, proposto da Casinò delle Alpi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, originariamente rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Guzzo e Giorgio Fraccastoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e, a seguito di fusione per incorporazione di Casinò delle Alpi S.r.l. da parte della società incorporante Allstar S.r.l., proposto da Allstar S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Clizia Calamita Di Tria e Giorgio Fraccastoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

-Comune di Bologna, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini e Caterina Siciliano, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura comunale, in Bologna, piazza Maggiore n. 6.
-Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Agenzia delle Dogane, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria ex lege in Bologna, via A.

nei confronti

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 328901 del 3/8/2018 del Comune di Bologna, avente ad oggetto la “Disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi e dei congegni automatici con vincita in denaro presenti in esercizi autorizzati ai sensi degli articoli 86, 88, 110, comma 6, del TULPS, installati nelle sale gioco e nelle altre tipologie di esercizi, autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS (R.D. 773/1931)”; e, ove occorra, del “Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito”, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 57985 del 14 maggio 2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Bologna e di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Agenzia delle Dogane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2023, il dott. Umberto Giovannini e uditi, per le parti, i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente ricorso, Casinò delle Alpi s.r.l. – società che gestisce una sala giochi autorizzata con presenza di apparecchi automatici prevedenti vincite in denaro in piazza dei Martiri a Bologna – chiede l'annullamento dell'ordinanza in data

3/8/2018, con la quale il Sindaco del comune di Bologna ha disciplinato gli orari di funzionamento degli apparecchi e dei congegni automatici con vincita in denaro presenti in esercizi autorizzati ex artt. 86, 110, comma 6 del R.D. n. 773 del 1931 (T.U.L.P.S.). La società ricorrente impugna, inoltre, qualora occorra e per la parte di interesse, il Regolamento comunale per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito, approvato dal Consiglio comunale di Bologna con delibera n. 57985 del 14/5/2018.

A sostegno dell'impugnativa, parte ricorrente deduce i seguenti motivi in diritto: violazione dell'art. 1, comma 936 della L. n. 208 del 2015, per violazione dell'intesa adottata nell'ambito della Conferenza Unificata; violazione della Carta Costituzionale: artt. 5, 118 e 120, comma 2 Cost. e violazione del principio di leale collaborazione tra PP.AA..

La disciplina degli orari delle sale giochi con apparecchi automatici prevedenti vincite in denaro è illegittima, poiché si pone in netto contrasto con l'Intesa prevista nella Conferenza Unificata del 7/9/2017, nella parte in cui l'Intesa stabilisce un limite massimo di n. 6 ore di spegnimento dei suddetti apparecchi da gioco automatici. L'ordinanza impugnata prevede, infatti, che detti apparecchi rimangano spenti per ben 16 ore, con conseguente violazione anche del principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni. I contenuti dell'Intesa devono ritenersi vincolanti per gli Enti interessati, dovendosi escludere la possibilità che gli stessi possano essere unilateralmente modificati, senza il rispetto di alcun onere procedimentale volto a garantire il contraddittorio con gli altri Enti parte dell'Intesa. Peraltro, l'Intesa prescrive ulteriormente agli Enti Locali di concertare con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli la distribuzione oraria delle fasce di interruzione dell'attività di gioco nell'arco della giornata, al fine di

garantirne la massima omogeneità sul territorio nazionale, e al contempo, di renderne possibile il monitoraggio telematico.

L'ordinanza risulta illegittima, secondo parte ricorrente, anche per violazione dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990, nonché dell'art. 50 c. 7 D. Lgs. n. 267 del 2000 – in combinato disposto con l'art. 7 del Regolamento comunale “Sale Giochi e Giochi Leciti” di cui alla delibera del Consiglio comunale di Bologna n. 57985 del 14/5/2018, nonché per eccesso di potere sotto più profili.

Nel dettaglio, ritiene parte ricorrente che siano generici ed indeterminati i presupposti su cui si basa l'ordinanza comunale impugnata, costituiti dai dati forniti dal Dipartimento di Salute Mentale-Dipendenze Patologiche, dell'Azienda USL di Bologna e dai dati relativi alla diffusione del fenomeno della ludopatia sul territorio nazionale. I dati regionali relativi alla ludopatia a Bologna riferiti all'anno 2017 non rilevano alcun fenomeno emergenziale, trattandosi di casi di ludopatia rappresentanti circa lo 0,05% della popolazione residente in Bologna e di dati che non consentono di individuare, tra i giochi che causano la ludopatia, quali siano quelli riferibili agli apparecchi automatici prevedenti vincite in denaro. Nella specie, era invece necessario l'espletamento di approfondita istruttoria riferita al contesto temporale e locale, all'opposto risultando del tutto insufficiente e indeterminata l'indagine condotta dall'Amministrazione sanitaria al solo fine di inasprire il regime degli orari degli operatori del settore. Anche in sede giurisdizionale è stato affermato che il potere del Sindaco di regolamentare gli orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi da gioco debba essere esercitato ponderando, in termini ragionevoli e proporzionali, i contrapposti interessi che vengono in rilievo nella fattispecie.

Con il terzo mezzo, parte ricorrente ritiene che l'ordinanza impugnata abbia violato, pur sotto profili diversi, le stesse norme di cui al precedente rilievo, con

ulteriore denunciata violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. La determinazione del Comune di Bologna è illegittima anche perché l'amministrazione comunale non ha operato un corretto bilanciamento degli interessi in gioco, risultando essa avere preso nella dovuta considerazione unicamente l'interesse per la salute della cittadinanza, senza di contro valutare gli effetti di tali assai pregiudizievoli provvedimenti nei confronti degli operatori del settore.

Inoltre, tali restrizioni, con particolare riferimento alla imposta chiusura serale, risulterebbero incidere in concreto solo sulle sale giochi, dal momento che, in quel periodo della giornata, in base all'ordinaria disciplina degli orari, gli esercizi tipo bar, ristoranti, rivendite di tabacchi e alberghi risultano chiusi.

Con ulteriore mezzo, parte ricorrente denuncia violazione dell'art. 110, c. 6 R.D. n. 773 del 1931 e dell'art. 1 del D. Lgs. n. 496 del 1948; eccesso di potere sotto più profili.

L'ordinanza viola anche l'obbligo di concertazione degli orari con l'Agenzia dei Monopoli, riguardo alla previsione di costante collegamento degli apparecchi automatici alla rete telematica gestita dai concessionari; collegamento che è necessario per preminenti ragioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza, atteso che gli apparecchi, una volta spenti, potrebbero essere soggetti a manomissioni, truffe e causare sottrazione di risorse erariali.

L'Amministrazione comunale di Bologna, costituitasi in giudizio, in via pregiudiziale eccepisce (con nota dep. il 23/10/2023) l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva di Casinò delle Alpi s.r.l., posto che detta società risulta essere stata cancellata dal Registro delle Imprese in data 18 novembre 2018, a seguito di fusione per incorporazione di detta società nella incorporante società Allstar s.r.l.. Un' ulteriore eccezione in rito sollevata dalla resistente civica

amministrazione concerne l'asserita improcedibilità del ricorso, stante l'accertata chiusura definitiva della sala giochi in questione, che era ubicata in Bologna, piazza dei Martiri n. 8. Nel merito, il Comune chiede la reiezione del ricorso, ritenendo infondati tutti i motivi di ricorso.

Alla pubblica udienza del 23/11/2023, la causa è stata chiamata ed essa è stata quindi trattenuta per la decisione, come indicato nel verbale.

In via preliminare, il Tribunale ritiene di poter soprassedere all'esame delle eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso, sollevate entrambe dall'Amministrazione comunale di Bologna, in ragione dell'accertata infondatezza dello stesso.

Innanzitutto, si rivela infondato il primo mezzo d'impugnazione, con cui si denuncia la gravata ordinanza comunale per asserito contrasto con l'Intesa prevista nella Conferenza Unificata del 7/9/2017, nella parte di tale Intesa ove si prevede un limite massimo di n. 6 ore di spegnimento dei suddetti apparecchi da gioco automatici.

Il Collegio deve osservare, al riguardo, che in materia di gioco d'azzardo e specificamente con riferimento alle conseguenze di tale attività su fasce di consumatori psicologicamente più deboli e sulla cittadinanza, non sussiste la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la materia in relazione alle proprie esclusive attribuzioni relative alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico, dato che, per quanto riguarda il ben diverso tema della salute pubblica, quale riferita, in particolare, al benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili, sussiste la competenza ad emanare la relativa disciplina da parte dei Comuni, secondo quanto espressamente prevedono gli artt. 3 e 5 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (v. T.A.R. Lombardia –MI- sez. I, 9/7/2018 n. 1669).

Pertanto, nel caso di specie, non sussiste il contrasto denunciato dalla ricorrente tra la più rigorosa disciplina degli orari delle sale giochi prevista dal Regolamento del Comune di Bologna “per la prevenzione ed il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d’azzardo lecito” (citata nell’ordinanza impugnata) e l’Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata, laddove si prescrive che l’orario massimo giornaliero di spegnimento degli apparecchi automatici in questione non possa superare le 6 ore. Oltre a non sussistere in *subiecta materia* alcun potere esclusivo da parte dello Stato, si deve evidenziare il fatto che – essendo detta Intesa atto non recepito da alcuna normativa statale anche di rango regolamentare, essa non risulta vincolante né per le Regioni né per i Comuni, con conseguente possibilità, per questi ultimi, di introdurre una più rigorosa disciplina degli orari delle sale giochi (e anche, eventualmente, di prevedere limiti distanziometrici tra sale giochi e siti c.d. “sensibili”), quali interventi direttamente finalizzati alla prevenzione e al contrasto del notorio e ormai dilagante fenomeno della ludopatia.

Risulta infondato anche il secondo mezzo d’impugnazione, con cui parte ricorrente sostiene che l’ordinanza comunale impugnata abbia violato l’art. 50, c. 7 T.U.E.L. e che la stessa sia viziata per eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria, in quanto non specificamente riferita all’ambito territoriale di Bologna. Dalla stessa ordinanza impugnata emerge, infatti, che la civica amministrazione resistente ha compiuto una seria istruttoria volta ad individuare e ad approfondire la situazione del Comune di Bologna riguardo alla diffusione del gioco d’azzardo patologico nel proprio territorio. Dal quadro risultante dai suddetti accertamenti (con particolare riferimento ai dati della Relazione dell’Osservatorio Epidemiologico Metropolitano Dipendenze Patologiche relativa al Distretto di Bologna) è emersa una situazione oggettivamente critica riguardo all’attuale

diffusione del fenomeno della “ludopatia” con stima riguardo alle persone affette da gioco d’azzardo nella misura del 1,8 per 1000 abitanti (v. doc. n. 6 del Comune), con aumento di tali soggetti da 36 come erano stati individuati nell’anno 2011 a ben 201 nell’anno 2017 (v. doc. n. 7 del Comune). Anche questo T.A.R. si è pronunciato su tale questione, in toto condividendo il largamente prevalente indirizzo della giurisprudenza amministrativa ove riconosce che “...nell’attuale momento storico, la diffusione del fenomeno della ludopatia in ampie fasce della società civile costituisce un fatto notorio o, comunque una nozione di fatto di comune esperienza, come attestano le numerose iniziative di contrasto assunte dalle autorità pubbliche a livello europeo, nazionale e regionale (v. TAR Emilia-Romagna –BO- sez II, 15/10/2021 n. 858). Dalle considerazioni che precedono discende, pertanto, che la gravata ordinanza comunale risulta esaurientemente istruita e dotata di sufficiente apparato motivazionale.

Per quanto concerne l’argomentazione della ricorrente in merito alla ritenuta non proporzionalità degli orari di apertura delle sale giochi fissati dal Comune di Bologna nell’ordinanza impugnata, il Collegio ne deve parimenti rilevare la palese infondatezza.

Nella specie, infatti, l’apertura dei locali è stata determinata in otto ore giornaliere (tre ore al mattino: dalle h. 10 alle h. 13 e cinque ore al pomeriggio-sera: dalle h. 17 alle h. 22) che anche secondo la giurisprudenza amministrativa che si è occupata della specifica questione costituisce orario potenzialmente in grado di perseguire l’obiettivo primario di prevenire, contrastare e ridurre il gioco d’azzardo patologico, contemperando però tale finalità nel redigere un orario di apertura degli esercizi che tenga effettivamente conto anche degli interessi economici degli imprenditori del settore imponendo loro il minor sacrificio possibile (v. Cons.

Stato sez. V, 26/8/2020 n. 5225; 20/2/2017 n. 746; 23/12/2016 n. 5443; T.A.R. Veneto, sez. III, 2/9/2021 n. 1056 T.A.R. BO, sez. II n. 858 del 2021 cit.).

Nemmeno coglie nel segno la censura con cui la ricorrente sostiene – in sostanza – l’inutilità della misura che riduce gli orari delle sale giochi/scommesse proprio in relazione alla finalità sottesa a detta misura di prevenzione: contrasto e riduzione del fenomeno della ludopatia. Il Collegio deve osservare, al riguardo, che anche a tenere in disparte quanto affermato dalla copiosa giurisprudenza che si è occupata dell’efficacia della misura di riduzione dell’orario di apertura degli esercizi di sala giochi (v. Cons. Stato sez. V. n. 5225 del 2020 cit. T.A.R. –BO- sez. II n. 858 del 2021 cit.), vi è pur sempre l’autorevole sentenza della Corte costituzionale con la quale il Giudice delle Leggi ha riconosciuto nella riduzione degli orari delle sale giochi una legittima misura di contrasto al fenomeno della ludopatia (v. Corte Costituzionale 18/7/2014 n. 220).

Anche il rilievo della ricorrente concernente l’asserita illogicità e ingiustificata lesività per le sale giochi dell’individuazione di un unico orario giornaliero di apertura dei relativi esercizi (dalle 10,00 alle 13,00 e dalle 17,00 alle 22,00 per complessive n. 8 ore di apertura) non coglie nel segno.

L’unicità dell’orario in questione per le sale giochi e la lamentata accentuata lesività dello stesso per i gestori rispetto agli orari di bar, ristoranti, alberghi e tabaccherie i cui gestori non subiscono alcun vulnus dalla chiusura imposta alle 22,00 (essendo tali esercizi già chiusi a quell’ora) è oggettivamente giustificata dalla ratio della riferita disciplina, con la quale il Comune – sempre perseguendo le citate primarie finalità di prevenzione, contrasto e riduzione del fenomeno della ludopatia – ha inteso scoraggiare la trasmigrazione dei giocatori dall’una all’altra tipologia di esercizi che invece verosimilmente si verificherebbe in caso di diversificazione degli orari (v. Cons. Stato, sez. V, n. 6331 del 2020).

Risultano infine inconsistenti e inconferenti, oltre che infondate, le considerazioni svolte dalla ricorrente riguardo alla asserita disparità di trattamento tra gli orari imposti dal Comune alle sale giochi ove sono presenti apparecchi quali *slot machines* e *video lottery* e le sale per il gioco del *bingo*, che, a dire della ricorrente, non dovrebbero rispettare tali restrizioni. Sul punto, il Collegio non può che condividere quanto rilevato dal resistente Comune di Bologna, in relazione alla circostanza che i più ampi orari d'apertura giornalieri previsti per le sale *bingo* riguardano, ovviamente, solo tale specifica attività, rimanendo, invece, i suddetti apparecchi automatici, se presenti nel locale, soggetti alle stesse limitazioni di orario imposti alle sale giochi.

Per le suesposte ragioni, il ricorso è respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna, Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente Allstar s.r.l. quale società incorporante l'originaria ricorrente Casinò delle Alpi s.r.l., quale parte soccombente, al pagamento, in favore delle Amministrazioni resistenti, delle relative spese processuali, che si liquidano per l'importo complessivo di €. 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, di cui €. 4.000,00 oltre accessori di legge, in favore del Comune di Bologna ed €. 1.000,00 oltre accessori di legge in favore di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane.

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

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2023,
con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere, Estensore

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

L'ESTENSORE

Umberto Giovannini

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO