

N. 00575/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00711/2022 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 Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 711 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Allstar S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro e Alessio Maria Tropiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Torino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Susanna Tuccari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Mondial S.r.l., non costituita in giudizio;

- Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento:

della nota del 2.5.2022 con la quale la Divisione Risorse Finanziarie - Area Tributi e Catasto - U.O. Autorizzazioni Pubblicità Perm/Temp e Pubbliche Affissioni - Procedimenti Autorizzatori e Gestione Canone della Città di Torino ha rigettato definitivamente e senza l'asserita necessità di provvedimento formale, l'istanza di

variazione del messaggio pubblicitario presentata dalla Allstar S.r.l. in data 20.4.2022 (prot. n. AUT. PROT. 22939/2021);

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa l'e-mail di presa in carico e protocollazione della predetta istanza.

- Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Allstar S.r.l. il 27/3/2023:

per l'annullamento:

del provvedimento prot. n. 47060 del 28.11.2022, notificato con nota del 2.3.2023, con il quale il Dipartimento Risorse Finanziarie – Divisione Tributi e Catasto - U.O. Autorizzazioni Pubblicità Perm/Temp e Pubb. Aff.ni – Ufficio Autorizzazioni Pubblicitarie della Città di Torino – a seguito del riavvio del procedimento amministrativo disposto con ordinanza n. 694 del 5.7.2022 – ha nuovamente rigettato la domanda di variazione del messaggio pubblicitario presentata dalla Allstar S.r.l. in data 20.4.2022 (prot. n. AUT. PROT. 22939/2021) e di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, tra cui, nel dettaglio, del preavviso di rigetto del 28.9.2022.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2024 il dott. Andrea Maisano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il 19.4.2022, la società esponente ha presentato al Comune di Torino istanza di autorizzazione alla variazione dei messaggi pubblicitari presso il suo punto vendita di Via Monterosa 133 bis, mediante apposizione delle nuove diciture “ADMIRAL

BINGO”, su un cassone frontale luminoso, e “ADMIRAL BINGO/ SLOT & VLT” su uno standardo bifacciale luminoso e su due vetrofanie (doc. 2 di parte ricorrente).

2. Con provvedimento del 2.5.2022 l'amministrazione ha respinto la richiesta con la motivazione che: *“le diciture "BINGO" e "SLOT & VLT" sono contrarie alla vigente normativa regionale e nazionale di contrasto alla ludopatia e al gioco patologico”* (doc. 1 di parte ricorrente).

3. Avverso tale atto è insorta Allstar s.r.l., con ricorso introduttivo del giudizio, notificato e depositato il 10.6.2022, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, per i seguenti motivi di diritto:

I. Violazione di legge. Violazione degli artt. 1, 2, 3, 7, 8, 10 e 10-bis della l. n. 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 e 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 Legge n. 241/1990 omettendo la previa comunicazione del preavviso di cui all'art. 10 bis.

II. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della L.R. Piemonte n. 9/2016 e della Delibera AGCOM n. 132/19/Cons del 18.4.2019. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria e di motivazione.

Le diciture in oggetto, essendo integrate nel marchio registrato dalla società, perseguirebbero un intento puramente informativo e non sarebbero, pertanto, contrarie al divieto di pubblicità e altre forme di comunicazione a scopo

promozionale relative a giochi e scommesse con vincite in denaro, sancito dalla legislazione nazionale e regionale.

III. Eccesso di potere: Violazione dei principi di parità di trattamento, discriminazione e imparzialità. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Irragionevolezza, illogicità manifesta.

Si lamenta una disparità di trattamento rispetto ad altri operatori economici che adottano nelle loro insegne soluzioni grafiche corrispondenti a quelle contestate alla parte ricorrente. Inoltre il provvedimento gravato sarebbe lesivo del principio di concorrenza.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Torino, che, con documenti e memoria, ha eccepito l'infondatezza del ricorso.

5. Con ordinanza n. 694 del 5.7.2022 è stata accolta l'istanza cautelare di sospensione, ritenendosi corroborata di *fumus boni iuris* la doglianza relativa alla violazione dell'art. 10 bis Legge 241/1990.

6. In adempimento dell'ordinanza cautelare, con nota del 23.9.2022 (doc. 6 di parte resistente) l'amministrazione ha comunicato a Allstar s.r.l. le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, che la società ha riscontrato con osservazioni del 24.10.2022 (doc. 7 di parte resistente).

7. Con provvedimento prot. n. 47060 del 28.11.2022, comunicato il 2.3.2023 (docc. 11 e 12 di parte ricorrente), il Comune di Torino, "*ritenute inconsistenti*" le predette osservazioni e "*ribadito che le diciture "Bingo", Slot" e "VLT" violano il disposto dell'art. 11 c. 4 della Legge 19/2021 in quanto chiari ed espliciti riferimenti all'offerta di giochi da cui possono scaturire vincite in denaro*", ha nuovamente rigettato l'istanza di autorizzazione alla variazione del messaggio pubblicitario.

8. La società esponente ha impugnato anche tale atto con motivi aggiunti, notificati il 24.3.2023 e depositati il 27.3.2023, riproponendo pedissequamente le censure svolte nel ricorso principale (per asserita illegittimità derivata dell'atto di conferma), integrate dal seguente ulteriore motivo:

IV. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e 10 bis della l. n. 241/1990. Difetto di motivazione, istruttoria e del contenuto minimo essenziale del provvedimento amministrativo.

Si lamenta, in sintesi, una simulata attività procedimentale in quanto il contraddittorio, seppur formalmente attivato in esito all'ordinanza cautelare n. 694/2022, sarebbe stato, però, sostanzialmente eluso.

9. Dopo scambio di ulteriori atti difensivi, all'udienza del 7 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

A) In via preliminare, dev'essere dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio per sopravvenuta carenza d'interesse.

La nota prot. n. 47060 del 28.11.2022, comunicata il 2.3.2023, impugnata tramite motivi aggiunti, costituisce rinnovata espressione della funzione amministrativa, conseguente a un ulteriore e diverso procedimento, avviato all'esito della menzionata ordinanza n. 694/2022, ove, a differenza di quello culminato con il provvedimento di primo grado, la società esponente ha potuto presentare controdeduzioni difensive ex art. 10 bis Legge 241/1990; ciò che correda inevitabilmente il provvedimento sopravvenuto di una nuova motivazione.

La nota *de qua* assume, pertanto, la veste tipica dell'atto di conferma (non meramente tale) ed è, perciò, connotata di un'autonoma e immediata portata lesiva. Con la conseguenza che l'istante non trarrebbe alcuna utilità dalla caducazione

dell'atto confermato, giacché l'assetto d'interessi resterebbe comunque governato dal provvedimento sopravvenuto (cfr. Cons. Stato sez. VI, 31/03/2023, n. 3352).

Rispetto al ricorso introduttivo si configura, quindi, la condizione di cui all'art. 35, comma 1, lett. c), primo periodo cod. proc. amm..

B) I motivi aggiunti sono, invece, respinti per quanto appresso si riporta.

In assenza di espressa graduazione di parte ricorrente, il Collegio ritiene di dover esaminare in via prioritaria il secondo e il terzo motivo aggiunto -che investono i presupposti dell'avversato diniego di autorizzazione- e, quindi, il primo e il quarto motivo -con i quali si contesta, in via derivata e propria, la correttezza procedurale-.

Quanto al secondo mezzo, giova premettere che sia il previgente art. 7 L.R. n. 9/2016 sia l'attuale art. 11, comma 4 L.R. n. 19/2021 vietano “*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*”. È, altresì, inibita qualunque forma di esposizione all'esterno dei locali di cartelli, manoscritti e proiezioni video che pubblicizzino la possibilità di vincite, di qualunque importo, appena accadute o risalenti nel tempo.

Le norme, perseguendo una dichiarata finalità di tutela della salute e della prevenzione della dipendenza dal gioco, costituiscono espressione di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117 comma 3 Cost..

La disciplina regionale si pone, peraltro, nel solco di pregresse disposizioni normative nazionali di contrasto alla ludopatia, quali: l'art. 7, commi 4-6 D.L. 158/2012, convertito in Legge n. 189/2012 (c.d. Decreto Balduzzi), e l'art. 1, commi 937-941 (oggi abrogati) Legge n. 208/2015, (Legge di stabilità per il 2016), sul divieto di pubblicità ai giochi con vincite in denaro nei mezzi di comunicazione.

Il menzionato art. 7 L.R. n. 9/2016 ha, a sua volta, anticipato a livello locale il disposto dell'art. 9 D.L. n. 87/2018, convertito in Legge n. 96/2018, (c.d. Decreto Dignità) che ha sancito, in ambito nazionale, il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, *“comunque effettuata e su qualunque mezzo”*, espressamente estendendo la proibizione, a far data dal 1.1.2019, 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”*.

A valle del descritto impianto normativo si collocano le linee guida dettate dall'AGCOM nell'Allegato A alla delibera 18.4.2019 n. 132/19/CONS, le quali precisano, all'art. 5, che i segni distintivi del gioco legale sfuggono al divieto di cui all'art. 9 D.L. 87/2019 *“solo ove strettamente identificativi del luogo di svolgimento della relativa attività”*. Analogamente, non sono considerate pubblicità le informazioni limitate alle sole caratteristiche dei vari prodotti e servizi di gioco offerto, purché rispettose dei principi di continenza, non ingannevolezza, trasparenza e sempre che non vi sia enfasi promozionale (art. 5, comma 5 delle linee guida).

Per quanto di diretto interesse per la presente controversia, poi, secondo gli stessi chiarimenti interpretativi, l'esposizione del logo e il riferimento a servizi di gioco presenti sulle vetrofanie sono consentiti *“solo se effettuati con modalità, anche grafiche e dimensionali, tali da non configurare una forma di induzione al gioco a pagamento”* (art. 5, comma 8 delle linee guida).

Alla stregua delle predette coordinate normative ed ermeneutiche, in una fattispecie sovrapponibile a quella in esame -in quanto concernente analogo provvedimento denegatorio di autorizzazione, con destinataria la stessa società odierna ricorrente-, il Consiglio di Stato, valorizzati l'elemento dimensionale dei

pannelli e la complessiva visibilità degli elementi grafici, ha affermato che: *“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)”*; integrando essi *“simboli non neutri, ancorché si tratti di simboli registrati nel marchio d’impresa”* (Cons. Stato, sez. I, parere 22.2.2023 n. 415).

Dal superiore precedente, che si richiama ai sensi dell’art. 88 comma 2 lett. d) c.p.a., discende l’infondatezza della doglianza *de qua*. In particolare, stante l’evidenziata coincidenza, per portata e *ratio*, della disciplina nazionale con quella regionale (che ha anticipato lo sviluppo evolutivo della prima), anche nella fattispecie in oggetto sia il cassone luminoso sia lo stendardo bifacciale presentano dimensioni rilevanti (rispettivamente: 530 x 140 e 70 x 100: cfr. doc. 3 di parte ricorrente) e, per la loro collocazione, pure le vetrofanie sono contraddistinte da apprezzabile visibilità (si veda ancora il doc. 3).

Non depone in senso contrario la giurisprudenza richiamata dalla ricorrente in sede di replica (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 2.10.2023, n. 14552) poiché nel caso ivi deciso, a differenza di quello in esame, il marchio dell’operatore economico non recava riferimenti espliciti all’offerta di giochi, che sono invece palesi nelle diciture “Bingo”, “Slot” e “VLT”. Invero, questione centrale, in specie, non è tanto l’uso in sé del marchio, bensì la coerenza della valutazione condotta dal Comune circa l’idoneità di tale elemento a configurare una non consentita forma d’induzione al gioco. Valutazione che, sulla scorta dei citati riferimenti normativi e

giurisprudenziali nonché della descrizione degli elementi grafici documentata dalla stessa ricorrente, si palesa, nel caso concreto, scevra da irragionevolezza o irrazionalità.

C) Nel terzo motivo, l'esponente, anche attraverso l'ausilio di fotografie (doc. 7 di parte ricorrente), si duole di un'asserita disparità di trattamento rispetto ad altri operatori economici i quali farebbero uso di simboli corrispondenti a quelli ad essa, invece, preclusi.

L'argomento non ha pregio, non essendo stato provato che gli elementi grafici adoperati dai concorrenti siano stati autorizzati dall'amministrazione. D'altra parte, per risalente indirizzo interpretativo, il vizio di disparità di trattamento non è predicabile quando si assuma come parametro di riferimento un atto eventualmente adottato "*contra legem*" (Cons. Stato, sez. V, 18/11/2003, n. 7314); e tali dovrebbero qualificarsi eventuali autorizzazioni rilasciate dal Comune all'uso di simboli surrettiziamente destinati alla promozione del gioco con vincite in denaro o al gioco d'azzardo.

La censura, del pari dedotta, di violazione del principio di concorrenza s'imbatte, invece, nell'insegnamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea per cui la pubblicità di giochi e scommesse dev'essere contenuta e strettamente limitata a quanto necessario al fine di canalizzare i consumatori verso le reti di gioco controllate, mentre sono precluse modalità dirette a incoraggiare la naturale propensione al gioco dei consumatori, in particolare banalizzando il gioco o aumentandone la forza di attrazione attraverso messaggi pubblicitari accattivanti che facciano balenare la prospettiva di vincite ragguardevoli (CGUE sez. VIII, 30/06/2011, n. 212, e Cons. Stato, sez. I, parere n. 415/2023 cit.).

Anche tale doglianza è, pertanto, infondata.

D) Il primo e il quarto motivo, possono essere trattati congiuntamente in ragione della loro stretta connessione logica e di contenuto.

Al riguardo devono essere dichiarate improcedibili le doglianze, d'illegittimità derivata, incentrate sull'omessa comunicazione del preavviso di rigetto, giacché superate dalla nuova sequenza procedimentale (avviata dopo l'esito dell'incidente cautelare), nel cui ambito parte ricorrente ha potuto svolgere le proprie controdeduzioni.

D.1) La censura di difetto di motivazione è, invece, infondata.

Come affermato dal Consiglio di Stato nel richiamato parere n. 415/2023, al cospetto di analoga ragione di doglianza, l'obbligo di motivazione deve ritenersi adempiuto ogni qualvolta la P.A. 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.

A tale principio si è conformato il Comune di Torino. La nota prot. n. 47060 del 28.11.2022, gravata con i motivi aggiunti, individua come fondamento giuridico della decisione reiettiva il divieto di pubblicità ex art. 11, comma 4 L.R. n. 19/2021 e qualifica in modo espresso le diciture "Bingo", Slot" e "VLT" come chiari riferimenti all'offerta di giochi da cui possono scaturire vincite in denaro. Ricorre, dunque, un'esplicitazione degli elementi fattuali e giuridici, posti a base del provvedimento, sufficiente a ripercorrere (e controllare) l'iter logico che ha trovato sintesi nell'impugnata decisione reiettiva (cfr. doc. 11 di parte ricorrente).

D.3) Immeritevole di condivisione è, infine, anche il quarto motivo con cui la ricorrente contesta, quale vizio proprio dell'atto di conferma, la compromissione

del contraddittorio endoprocedimentale sotto il profilo della dedotta mancata valutazione delle osservazioni rese ai sensi dell'art. 10 bis Legge 241/1990, con ripercussioni anche in punto di completezza della motivazione.

L'art. 10 bis, invero, non impone l'analitica confutazione delle tesi difensive articolate dal privato, essendo sufficiente che dalla motivazione sia possibile desumere che l'amministrazione ne ha tenuto conto, e che siano resi percepibili i motivi del loro mancato recepimento attraverso l'indicazione delle ragioni in fatto o in diritto ritenute insuperabili malgrado i rilievi mossi dall'istante (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 12.12.2023 n. 6890).

Nel caso concreto la motivazione dell'atto di conferma fa espresso riferimento alle controdeduzioni difensive di Allstar s.r.l. (che qualifica "inconsistenti") e individua con chiarezza come ragione assolutamente impeditiva all'accoglimento dell'istanza il menzionato divieto ex art. 11, comma 4 L.R. n. 19/2021, che si assume violato per effetto della portata induttiva al gioco, insita nelle dizioni "Bingo", "Slot e "VLT". Sicché, alla stregua di una lettura necessariamente non formalistica dell'art. 10 bis Legge n. 241/1990 (cfr. Cons. Stato sez. V, 07/12/2023, n. 10624 e Cons. Stato sez. IV, 11/05/2023, n. 4779), non è ravviabile la dedotta violazione delle garanzie del contraddittorio procedimentale.

Né, peraltro, parte ricorrente ha dimostrato l'idoneità delle argomentazioni allegate a poter orientare altrimenti l'azione amministrativa ed anzi le considerazioni svolte al superiore paragrafo B) rivelano che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto assunto.

Per quanto esposto, il ricorso introduttivo del giudizio dev'essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto d'interesse ai sensi dell'art. 35, comma 1 lett. c) c.p.a.; i motivi aggiunti sono, invece, respinti, siccome infondati.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo, per sopravvenuto difetto d'interesse;
- respinge i motivi aggiunti.

Condanna parte ricorrente al pagamento in favore dell'amministrazione intimata delle spese di lite complessivamente liquidate in € 3000 (tremila), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Andrea Maisano, Referendario, Estensore

Stefania Caporali, Referendario

L'ESTENSORE

Andrea Maisano

IL PRESIDENTE

Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO