

Pubblicato il 13/06/2025

**N. 05195/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 01801/2024 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1801 del 2024, proposto da Tryon s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Gaz e Enrico Gaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Bassano del Grappa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Roberto Favero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione del Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Drago, Luisa Londei, Giacomo Quarneti e Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n. 33;

Ares Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Luisa Brundu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 1374/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bassano del Grappa, della Regione del Veneto e di Ares Sardegna;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2025 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Gaz Alberto, Favero e Drago;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. La società Tryron s.r.l. proponeva ricorso, integrato da motivi aggiunti, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto per l'annullamento dell'ordinanza sindacale n. 1 del 3 gennaio 2018 avente ad oggetto *‘disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove era consentita la loro installazione’*, della delibera del consiglio comunale n. 56 del 31 luglio 2017 avente ad oggetto *‘Approvazione del Regolamento comunale per le sale giochi e l'installazione di apparecchi e congegni di intrattenimento’*, nonché dell'ordinanza sindacale n. 155 del 23 aprile 2020 avente ad oggetto *‘disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione, in attuazione della L.R. n. 38 del 10.9.2019’*.

La società denunciava la violazione delle garanzie partecipative, in ragione della mancata comunicazione di avvio del procedimento da parte del Comune intimato, evidenziando, *inter alia*, il vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria, a causa della mancanza di dati specifici sul fenomeno della ludopatia nel territorio interessato dal provvedimento in questione, e la sua irragionevolezza e manifesta ingiustizia in ragione delle significative ripercussioni sulla propria sfera patrimoniale, proponendo domanda di risarcimento del danno.

Con ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente impugnava l'ordinanza n. 155 del 23 aprile 2020 riproponendo, sostanzialmente, le medesime censure introdotte nel ricorso principale, evidenziando anche la violazione dell'art. 8 della L.R. n. 38 del 10.9.2019, nel frattempo approvata dalla Regione Veneto per regolare gli orari di 'interruzione del gioco', da porre in essere in modo omogeneo ed uniforme su tutto il territorio regionale, con l'intento di prevenire e contrastare la diffusione del gioco d'azzardo.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con sentenza n. 1374 del 2023, dichiara improcedibile il ricorso principale per carenza di interesse, in quanto l'ordinanza n. 1 del 2018 era stata integralmente sostituita dalla disciplina sopravvenuta nel 2020 (ordinanza n. 155 del 2020 impugnata con ricorso per motivi aggiunti). Nel merito, respingeva il ricorso per motivi aggiunti, assumendo che secondo l'indirizzo espresso dalla giurisprudenza del Tribunale adito, il Sindaco, in base all'art. 50, comma 7, del TUEL, aveva 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 erano installati.

Il Collegio di prima istanza rilevava che la deliberazione di Giunta contestata non risultava avere carattere immediatamente esecutivo (e, quindi, lesivo) nei confronti

degli operatori economici, spettando alle amministrazioni comunali il potere di regolamentare l'orario degli esercizi di gioco lecito. Nel caso di specie, il Comune non aveva adottato misure più restrittive di quelle precedentemente vigenti, ma aveva garantito il rispetto delle fasce di interruzione indicate come limite minimo dalla Regione e confermato l'orario di apertura consentito in un massimo di 8 ore giornaliere. Nella specie, non venivano ravvisati vizi di difetto di istruttoria o di motivazione come ipotizzato da parte ricorrente, mentre doveva ritenersi che il provvedimento impugnato fosse caratterizzato da un prudente e motivato apprezzamento della fattispecie concreta e degli interessi coinvolti, oltre al fatto che, trattandosi di un atto a contenuto generale, non era necessario garantire la comunicazione di avvio del procedimento. Secondo il Giudicante, non erano ravvisabili neppure gli altri motivi di censura, con i quali era stato lamentato il vizio di violazione di legge con riferimento all'art. 3 d.l. 223/2006, all'art. 41 Cost. e all'art. 16 Carta dei Diritti Fondamentali UE, nonché gli artt. 9, 56 e 119 TFUE.

3. La società Tryon s.r.l. ha appellato la pronuncia, chiedendone la riforma *in parte qua* sulla base delle seguenti censure: “1) *Sul capo di sentenza n. 1 (pag. 5 della sentenza). Violazione dell'art. 111, c. 6, Cost. e dell'art. 3 c.p.a.: omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della decisione appellata, segnatamente in relazione alla violazione dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000. Violazione di legge in relazione all'art. 117, c. 2, Costituzione, al d.l. 158/2012 e all'art. 3 L.241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza e ingiustizia manifeste. Sviamento. Contraddittorietà della motivazione;* 2) *Sul capo di sentenza n. 2 (pagg. 5-6). Erroneità della pronuncia per violazione e falsa applicazione degli artt. 6,8 e 16 L.R.V. n. 38/2019. Violazione del combinato disposto dell'art. 1, c. 936, l. n. 208/2015 e dell'<Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 936 della legge 28 dicembre 2005, n. 208, tra Governo, Regioni ed Enti locali concernenti le*

*caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico> del 7 settembre 2017, n. 103/CU. Violazione DGRV n. 2006 del 30 dicembre 2019; 3) Sul capo di sentenza n. 3 (pagg. 6-8). Violazione dell'art. 111, c. 6, Cost. e dell'art. 3 c.p.a.: omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della decisione appellata, segnatamente in relazione alla violazione degli artt. 6, 8 e 16 L.R.V. n. 38/2019. Violazione del combinato disposto dell'art. 1, c. 936, l. n. 208/2015 e dell'Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 936 della legge 28 dicembre 2005, n. 208, tra Governo, Regioni ed Enti locali concernenti le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico> del 7 settembre 2017, n. 103/CU; 4) Sul capo di sentenza n. 4 (pag. 8). Erroneità della pronuncia per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria. Perplessità, genericità e contraddittorietà della motivazione. Violazione del principio di proporzionalità. Disparità di trattamento; 5) Sul capo di sentenza n. 5 (pag. 8) Erroneità della pronuncia per violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7 e ss. della l. 241/1990; 6) Sul capo di sentenza n. 6 (pag. 9) Violazione dell'art. 111, c. 6, Cost. e dell'art. 3 c.p.a.: omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della decisione appellata, segnatamente in relazione alla violazione degli: art. 3 d.l. 223/2006, art. 41 Cost., art. 16 Carta dei Diritti Fondamentali UE e artt. 49, 56 e 119 TFUE. Eccesso di potere per sviamento. Violazione del principio di affidamento e di proporzionalità; 7. Sull'istanza di risarcimento del danno ex art. 30 c.p.a. – Omessa pronuncia”.*

La società ha chiesto, in accoglimento dell'appello proposto ed in riforma della sentenza impugnata, l'annullamento dell'ordinanza n. 155 del 23 aprile 2020 e di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale ivi compresa espressamente, per quanto di ragione, la DGRV n. 2006 del 30 dicembre 2019, domandando il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 30 c.p.a., in conseguenza dell'attività amministrativa illegittimamente posta in esse.

L'appellante ha chiesto, altresì, di rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la seguente questione pregiudiziale: *“Se – in ragione di quanto innanzi esposto – siano conformi al diritto dell'Unione Europea (in particolare all'art. 16 Carta Diritti Fondamentali UE e agli artt. 49, 56 e 119 T.F.U.E.), l'art. 50, c. 7, TUEL, e gli artt. 6 e 8 LRV 38/2019, come interpretati dal T.A.R. per il Veneto, nel senso di ritenere che i Comuni possano stabilire degli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco lecito più restrittivi di quelli stabiliti dalla legge regionale, peraltro senza dimostrare l'eccezionalità della situazione locale rispetto a quella considerata a livello regionale”.*

4. La Regione Veneto si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

5. Il Comune di Bassano del Grappa si è difeso, chiedendo la reiezione dell'appello.

6. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese.

7. All'udienza del 13 marzo 2025, la causa è stata assunta in decisione.

#### DIRITTO

8. Con il primo motivo di appello, la società Tryon s.r.l. censura la sentenza impugnata assumendo che, diversamente da quanto sostenuto dal Collegio di prima istanza, lo strumento dell'ordinanza sindacale ex art. 50, comma 7, TUEL non può essere piegato ai fini 'sanitari' e *'dietro il paravento di poteri organizzativi/pianificatori degli orari di apertura degli esercizi'*, con la conseguenza che il Comune di Bassano del Grappa, per arginare l'emergenza sanitaria legata alla c.d. ludopatia, ha dunque fatto ricorso ad uno strumento del tutto improprio e perciò illegittimo.

9. Con il secondo mezzo, la ricorrente lamenta che il T.A.R. per il Veneto erroneamente avrebbe statuito che la L.R. n. 38 del 2019 si è limitata a fissare dei

limiti di orari minimi di spegnimento degli apparecchi da gioco e non ha efficacia diretta, essendo rimessa ai Comuni la concreta regolamentazione di dettaglio, e che il MEF avrebbe recepito l'<Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, tra Governo, Regioni ed Enti locali concernenti le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico>, del 7 settembre 2017, n. 103/CU, con la conseguenza che non si potrebbe predicare la vincolatività delle relative prescrizioni. Tali considerazioni sarebbero destituite di fondamento. Secondo l'appellante, la sentenza ignora il disposto dell'art. 8 della L.R. n. 38 del 2019, a tenore del quale *'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, secondo quanto previsto dall'Intesa sottoscritta ai sensi dell'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 209 <Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato di cui al comma 1>.*

Ad avviso dell'esponente, l'esplicito obiettivo della legge e l'espresso richiamo dell'Intesa condurrebbero in modo concentrico verso la fissazione di orari armonizzati di interruzione su tutto il territorio regionale.

10. Con la terza censura, la società ricorrente ribadisce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. sostiene che neppure la DGRV n. 2006 del 2019, oltre alla L.R. n. 38 del 2019 di cui costituisce attuazione, avrebbe *'carattere immediatamente esecutivo (e, quindi, lesivo) nei confronti degli operatori economici, spettando alle amministrazioni comunali il potere di regolamentare l'orario degli esercizi di gioco lecito'*. Secondo l'esponente, invece, andrebbe escluso che la DGRV consenta ai Comuni di prevedere orari più restrittivi di interruzione del gioco lecito, sia perché tale interpretazione violerebbe apertamente l'obiettivo di *'omogeneità territoriale'*



cristallizzato nell'art. 8 della LRV n. 38 del 2019, ma anche perchè l'art. 6 della L.R. attribuisce ai Comuni 'competenze' solo e soltanto in ambiti tassativamente individuati, tra i quali non figura la determinazione degli orari. L'art. 20, comma 3, lett. b) della L.R. n. 6 del 2015 secondo cui "*I comuni ... sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge, ed in particolare: b) possono individuare gli orari di apertura delle sale giochi e la relazione sanzione amministrativa*" è stata espressamente abrogata dall'art. 16 della L.R. n. 38 del 2019 e, con essa, la specifica potestà in capo ai Comuni. Per tale ragione, ad avviso dell'esponente, la DGRV n. 2006 del 2019, nella misura in cui abbia inteso consentire ai Comuni di stabilire periodi di interruzione del gioco più restrittivi rispetto a quelli indicati nel suo stesso dispositivo (dalle ore 7.00 alle ore 9,00, dalle ore 13.00 alle 15.00 e dalle ore 18.00 alle 20.00), dovrà essere dichiarata illegittima per violazione della L.R. n. 38 del 2019, oltre che del più generale principio, richiamato pure nell'Intesa, della omogeneizzazione degli orari in tutto il Veneto.

11. Con la quarta doglianza, si contesta il capo IV della sentenza nella parte in cui il T.A.R. condensa le proprie valutazioni sui presupposti fattuali dell'ordinanza del 2020, ritenendo insussistenti sia il difetto di istruttoria che di motivazione. Secondo l'appellante, il contenuto della relazione tramessa dall'ULLS 7 Pedemontana e acquisita al protocollo comunale n. 25.300 del 21.4.2020 non giustificherebbe la restrizione imposta dall'Amministrazione (16 ore di chiusura su 24). Nella specie, non si rileverebbe una evidenza numerica del presunto '*aggravamento delle motivazioni che hanno condotto all'adozione nel 2018 della vigente e specifica ordinanza sindacale*', in quanto mancherebbero i dati per i singoli anni di riferimento, come pure una specificazione del *trend* nell'arco temporale considerato. Sotto un altro profilo, la ricorrente deduce che davanti al T.A.R. si è censurata l'ordinanza comunale nella



parte in cui non fissava per le sale *slot* (come quella di Tryon s.r.l.) limiti orari meno gravosi rispetto ai bar, alle tabaccherie e ai ristoranti, dove i rischi, in termini di ludopatia, sarebbero ben maggiori. Quest'ultimi esercizi non sarebbero soggetti ai rigorosi limiti d'accesso e ai controlli tipici delle sale giochi, ma il T.A.R. si limiterebbe a considerare la scelta prudente e motivata *‘espressione della volontà di considerare unitariamente il fenomeno e le sue conseguenze negative sulla salute pubblica’*, pur dovendo considerarsi come contesti oggettivamente differenti imporrebbero trattamenti diversificati.

12. Con il quinto motivo di appello, si denuncia l'erroneità della pronuncia impugnata per violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 7 e ss. della l. 241 del 1990, in quanto il T.A.R. avrebbe respinto la censura relativa alla mancata comunicazione di avvio del procedimento *‘trattandosi di un atto a contenuto generale, rivolto alla collettività della popolazione e sottratto, in quanto tale, alle regole partecipative’*. Ciò in quanto, l'ordinanza impugnata non avrebbe come destinatari la generalità dei consociati, ma i gestori dei locali in cui sono installati gli apparecchi da gioco, facilmente individuabili e comunque in numero limitato.

13. Con la sesta doglianza, l'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui viene respinto il motivo di ricorso con il quale sono stati denunciati plurimi profili di illegittimità dell'ordinanza legati ad aspetti di matrice concorrenziale, anche di rango comunitario. Il T.A.R. avrebbe escluso la violazione dell'art. 41 Cost. in quanto il provvedimento troverebbe fondamento nell'art. 50, comma 7, del TUEL, ma non avrebbe considerato che consentire ad un Comune di andare oltre i limiti stabiliti a livello regionale aprirebbe la strada ad una radicale disomogeneità e diversificazione delle tipologie di intervento adottate dalle varie Amministrazioni locali. Sotto altro profilo, la ricorrente ritiene errata la statuizione

con la quale il Collegio di primo grado ha escluso la violazione dell'art. 3 d.l. 223 del 2006, affermando che tale disposizione non avrebbe abrogato l'art. 50, comma 7, TUEL, in quanto rimarrebbe fermo il potere del Sindaco di intervenire *'in ragione della peculiare esigenza della comunità amministrata'*, in questo modo consentendo di sacrificare integralmente e ingiustificatamente l'iniziativa economica.

Inoltre, ad avviso dell'esponente, sarebbe errata la statuizione del Collegio di prime cure nella parte in cui si esclude la violazione dell'art. 16 della Carta dei Diritti Fondamentali UE e degli artt. 49, 56 e 119 T.F.U.E. anche se i sindaci intervengono con ordinanze che fissano orari differenti nei vari Comuni, sostenendo che essi *'sono comunque tenuti a rendere conoscibili gli elementi oggetti valutati, mediante una motivazione che dia adeguatamente conto delle esigenze da soddisfare e comunque sottoponibile al controllo del giudice amministrativo quanto alla sua sufficienza e congruità'*. L'appellante lamenta che *'chi decide di investire ingenti somme di denaro in iniziative economiche del tutto lecite (come nel caso di Tryon) è quindi esposto all'imponderabile rischio di vedere sostanzialmente azzerata la propria attività d'impresa) con pesanti ripercussioni occupazionali per effetto di ordinanze spot, emesse in assenza di criteri oggettivi, non discriminatori e previamente conoscibili'*. L'interpretazione delle norme interne (art. 50, comma 7 TUEL e artt. 6 e 8 L.R. n. 38 del 2019) condivisa dall'Amministrazione nell'ordinanza impugnata, oltre che dal T.A.R., legittima l'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 TFUE.

14. Con il settimo mezzo, la società Tryon s.r.l. insiste nella domanda di risarcimento del danno implicitamente respinta dal Collegio di prima istanza, atteso che il pregiudizio sussisterebbe *in re ipsa*, pertanto il danno andrebbe liquidato in via equitativa ai sensi degli artt. 1226 e 2056 c.c. in quanto espressione del più generale potere di cui all'art. 115 c.p.c.

15. Le critiche, come sopra sintetizzate, da esaminarsi congiuntamente per ragioni di connessione logica, sono infondate.

15.1. Va premesso in fatto che la Regione Veneto, nell'ambito della L.R. n. 6 del 2015 (art. 20), riconosceva ai Comuni, in forza del principio di sussidiarietà, la competenza a:

- a) individuare la distanza minima tra nuove sale da gioco e luoghi c.d. 'sensibili;
- b) incrementare il numero dei luoghi sensibili, stabiliti dalla legge regionale medesima;
- c) individuare gli orari di apertura delle sale da gioco;

Il Comune di Bassano del Grappa interveniva con l'ordinanza sindacale n. 1 del 2018 con la quale fissava gli orari massimi per il funzionamento degli apparecchi per gioco lecito con vincita in denaro, ammettendone l'operatività dalle ore 10.00 alle ore 13.00 e dalle ore 17.00 alle ore 22.00 di tutti i giorni compresi i festivi.

Successivamente, la Regione emanava la L.R. n. 38 del 2019 con la quale veniva demandato alla Giunta regionale l'adozione, entro sessanta giorni, del provvedimento per rendere omogenee sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco, al fine di promuovere in ambito regionale la *'prevenzione e la cura dal disturbo da gioco d'azzardo patologico'*.

La Giunta Regionale provvedeva ad emanare la DGRV n. 2006 del 2019 con la quale stabiliva l'interruzione del gioco lecito nelle fasce orarie ricomprese tra le ore 7.00 e le ore 9.00, tra le ore 13.00 e le ore 15.00, tra le ore 18.00 e le ore 20.00, abilitando i Comuni ad *'aggiungere alle predette fasce di interruzione anche ulteriori fasce orarie di chiusura anche in relazione alla situazione locale'*.

In Comune di Bassano del Grappa, all'esito di una rinnovata istruttoria, emanava l'ordinanza n. 155 del 2020, a mezzo della quale disponeva l'interruzione

dell'operatività degli apparecchi per la raccolta del gioco lecito nelle seguenti fasce orarie di tutti i giorni, festivi inclusi, dalle ore 7.00 alle ore 10.00, dalle ore 13.00 alle ore 15.00, dalle ore 18.00 alle ore 20.00, dalle ore 22.00 alle ore 7.00.

Come già precisato, la società Tryon s.r.l. ha impugnato i suddetti provvedimenti.

15.2. Analizzando secondo un ordine logico le critiche prospettate con il gravame, non può trovare condivisione la tesi difensiva sostenuta dall'appellante, con il primo mezzo, secondo la quale il numero delle ore di interruzione del gioco indicato nella DGRV n. 2006 del 2019 costituirebbe un limite massimo non superabile da parte delle Amministrazioni comunali, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del TUEL.

Nella misura in cui dovesse essere letta quale facoltizzante i Comuni a prevedere orari più restrittivi, viene dedotta l'illegittimità della suddetta DGRV per contrasto con l'Intesa richiamata dall'art. 8 della L.R., nonché con l'obiettivo di 'omogeneità territoriale'.

Come precisato nello sviluppo illustrativo dei mezzi, secondo la ricorrente, la predetta DGRV violerebbe anche l'art. 6 della L.R. dal momento che in tale articolo sarebbe stata ricompresa tra le competenze comunali in materia, quella di fissare gli orari di chiusura in questione, anche in ragione del contenuto della precedente disciplina regionale.

Va premesso che, secondo l'indirizzo condiviso della giurisprudenza amministrativa, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del TUEL, i Comuni hanno il potere di intervenire nella regolamentazione delle attività di gioco al fine di garantire e tutelare la salute dei cittadini, contrastando il fenomeno della ludopatia.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 220 del 2014, ha ritenuto inclusa, nell'esercizio del potere previsto dall'art. 50 cit., l'emanazione di ordinanze di

limitazione degli orari di funzionamento degli apparecchi per la raccolta del gioco lecito giustificata da esigenze sanitarie, per il contrasto alla ludopatia. A tale riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha precisato: *“E’ infatti al riguardo del tutto pacifico il potere del sindaco di cui all’art. 50, comma 7, del TUEL di adottare provvedimenti funzionali a regolamentare gli orari delle sale giochi e degli esercizi pubblici in cui sono installate apparecchiature da gioco. Si tratta di questione su cui non è dato dubitare e che si ricava anche dagli insegnamenti della Corte costituzionale che, con la sentenza 18 luglio 2014, n. 220 ... ha infatti ritenuto plausibile l’interpretazione dell’art. 50, comma 7, d.lgs. 267 del 2000 avallata dalla giurisprudenza amministrativa come in grado di autorizzare i sindaci a disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali sono installate le apparecchiature da gioco, anche in funzione di contrasto dei fenomeni di c.d. ludopatia, fornendo un fondamento legislativo a detto potere (...) in forza della generale previsione dell’articolo 50, comma 7, d.lgs. 267 del 2000”* (Cons. Stato, n. 2561 del 2024).

E’ stato anche affermato che sussiste in capo ai Comuni un vero e proprio obbligo a intervenire in tal senso: una volta identificato il rischio, anche potenziale, e gli effetti negativi che questo è in grado di dispiegare, *“è d’obbligo predisporre tutte le misure per minimizzare (o azzerare, ove possibile) il rischio preso in considerazione”*, alla luce dell’obiettivo di tutela della salute e sulla base anche del principio (di derivazione euro-unitaria) di precauzione (Cons. Stato n. 4867 del 2018).

15.3. Quanto alle critiche prospettate con il secondo mezzo, alcuna violazione degli artt. 6, 8 e 16 della L.R. n. 38 del 2019 e della conseguente DGRV n. 2006 del 2019 può essere ravvisata con l’ordinanza n. 155 del 2020, in quanto la legge regionale ha chiaramente demandato alla Giunta regionale di definire, in termini omogenei sul territorio regionale, i limiti di funzionamento degli apparecchi per la raccolta del gioco lecito. Nelle premesse alla DGRV n. 2006 cit. viene precisato che le fasce

orarie di funzionamento degli apparecchi di gioco rappresentano limiti minimi che non possono essere violati dai Comuni, in questo modo, si è stabilita una base comune di interdizione insindacabile al fine di garantire, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, una sostanziale omogeneità territoriale.

Stante il preoccupante fenomeno di diffusione del fenomeno di ludopatia nel territorio regionale, è stata prevista la facoltà per i Comuni di aggiungere alle predette fasce di interruzione anche ulteriori fasce orarie di chiusura.

Del resto la stessa Intesa in Conferenza Unificata al punto 5, nell'ambito delle misure volte ad 'accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico', ha fatto salva la possibilità per le Regioni e le Province autonome di prevedere forme di maggiore tutela per la popolazione.

15.4. Come osservato dalla Regione Veneto con memoria, *‘tale Intesa, come noto, non è stata recepita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sicché allo stato non ha valore né cogente, né vincolante nel senso prospettato da parte ricorrente’* (Cons. Stato n. 10581 del 2023; id. n. 11426 del 2022), nondimeno *‘il numero di ore di spegnimento degli apparecchi da intrattenimento rileva sul piano della proporzionalità della misura, essendo irrilevante, per quanto spiegato in precedenza, che esso sia superiore a quello previsto dall'Intesa raggiunta in conferenza unificata’*.

Questo Consiglio, con sentenza n. 5233 del 2020, oltre ad escludere ogni efficacia cogente dell'Intesa, ha precisato che *‘le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione o Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia’* e dunque è *‘corretto affermare che principio generale della materia è la previsione di limitazioni orarie come strumento di lotta al fenomeno della ludopatia’*.

Il Tribunale amministrativo adito si è fatto carico dei suddetti principi, ritenendo la legittimità dell'operato del Comune di Bassano del Grappa in conformità alla normativa vigente, pertanto la sentenza impugnata non merita di essere riformata.

15.5. Va respinto anche il terzo mezzo, non potendo essere condiviso l'assunto sostenuto dalla ricorrente, secondo cui la DGRV n. 2006 del 2019 consentirebbe ai Comuni di fissare limiti orari maggiormente restrittivi rispetto ai limiti minimi previsti dalla L.R. n. 38 del 2019. Ciò in quanto, come sopra dedotto, i Comuni sono stati abilitati a fissare fasce orarie ulteriori di interdizioni dei dispositivi, rispetto a quelle previste in sede regionale, ma tanto non ha interferito con la necessità di omogeneità territoriale delle interdizioni, in quanto tale omogeneità, come si è detto, è stata raggiunta tramite la fissazione di limiti orari minimi di interdizione della raccolta del gioco lecito per il tramite di detti dispositivi.

La normativa in materia di gioco d'azzardo rientra *‘nella tutela del benessere psico – fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili e della quiete pubblica, tutela che rientra nelle attribuzioni del comune ex artt. 3 e 5 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267’* (Cons. Stato n. 2369 del 2024). Quindi, restano ferme le competenze degli enti locali e la facoltà degli stessi di porre in essere gli interventi necessari a garantire il corretto equilibrio tra libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. e la tutela della sicurezza della salute, della libertà e dignità umana in ragione delle specifiche problematiche di ciascun territorio. L'iniziativa economica privata non è assoluta, ma può essere sottoposta a limitazioni qualora siano necessarie per evitare danni alla salute.

Da tanto consegue che, in forza dell'art. 8 della L.R. n. 38 del 2019, la Giunta regionale è stata delegata all'adozione di disposizioni relative agli orari di interruzione del gioco volto a garantire, come stabilito dall'Intesa, omogeneità e



uniformità sul territorio regionale, nel rispetto delle relative competenze delle amministrazioni comunali in materia.

Ne consegue che nessuna illegittimità della DGR n. 2006 del 2019 può essere rilevata.

15.6. Né si può predicare, come si deduce con il quarto mezzo, un difetto di motivazione e di istruttoria dell'ordinanza sindacale n. 155 del 2023.

Come correttamente precisato dal T.A.R., l'ordinanza impugnata si è basata su una rinnovata indagine relativa al territorio locale svolta proprio nel 2020 dal Servizio Ser.D dell'Azienda ULSS competente per territorio. Nella Relazione istruttoria allegata si evince che *‘l'epidemiologia presenta dati di grande rilievo: gli studi statistici indicano che più del 40% della popolazione adulta ha avuto negli ultimi 12 mesi almeno un comportamento di gioco d'azzardo, mentre l'8% ha presentato modalità di gioco tali da configurare situazioni di problematicità e di rischio di evoluzione verso la dipendenza patologica... a livello nazionale, circa dall'1 al 2% della popolazione adulta soddisfa i criteri per la diagnosi di disturbo da gioco d'azzardo (DGA) configurando una presenza sul territorio del Comune di Bassano del Grappa che possiamo stimare in circa 500 giocatori d'azzardo patologici, tra i 1.500 e i 2.000 soggetti nel Distretto 1 della nostra ULSS'.*

L'ordinanza n. 155 del 2020 ha dato atto dei preoccupanti dati forniti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, indicanti un aumento progressivo del fenomeno ludopatico, evidenziando come si assista ad un aggravamento della situazione rispetto ai dati rilevati in vista dell'emanazione della precedente ordinanza n. 1 del 2018. Pertanto, si può concludere che il provvedimento risulta assistito da una adeguata istruttoria e motivazione avuto riguardo alla sua finalità preventiva, essendo finalizzato ad evitare che la propensione al gioco possa trasformarsi in una patologia con danni gravi alla salute.

La ludopatia costituisce un fatto notorio o, comunque, una nozione di fatto di comune esperienza, caratterizzato da un 'notevole cifra oscura', pertanto va tenuto conto di questo elemento per provvedere alla lettura dei dati a disposizione. Pertanto i suddetti dati danno un'idea comunque 'sottostimata' del fenomeno, dal momento che la ludopatia tende a restare sommersa, posto che molti soggetti ludopatici provano vergogna o sottovalutano la propria patologia e non si rivolgono alle strutture sanitarie o ai servizi sociali.

Priva di rilievo, inoltre, l'asserita disparità di trattamento tra l'esercizio svolto dalla società Tryon s.r.l. e altri pubblici esercizi, dovendosi osservare che la diversa regolamentazione oraria trova fondamento nella diversità dell'offerta al gioco che nei locali ad uso promiscuo si affianca a quella di altri beni e servizi, mentre in locali espressamente dedicati rende più facile l'approccio al gioco.

15.7. Non può trovare accoglimento neppure l'asserita violazione delle garanzie partecipative, in quanto per giurisprudenza consolidata: *'l'ordinanza del sindaco che introduce una nuova disciplina degli orari di apertura e chiusura di esercizi commerciali non deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di un atto di regolamentazione a contenuto generale e a valenza sostanzialmente regolamentare* (Cons. Stato, n. 7365 del 2023).

15.8. Quanto all'argomentazione difensiva, su cui insiste l'appellante, circa le conseguenze pregiudizievoli per gli operatori di settore che si possono determinare dai limiti di orari di funzionamento degli apparecchi videoterminali per la raccolta del gioco - i quali vedrebbero compromessa la propria libertà di iniziativa economica, a fronte della liberalizzazione degli orari di apertura introdotta dal d.l. n. 223 del 2006, anche in violazione dei principi eurounitari - va osservato quanto segue.

L'appellante illustra, anche con memoria, domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 TFUE sul seguente quesito: *“se – in ragione di quanto innanzi esposto – siano conformi al diritto dell'Unione Europea (in particolare all'art. 16 Carta Diritti Fondamentali UE e agli artt. 49, 56 e 119 TFUE), l'art. 50, c.7, TUEL, e gli artt. 6 e 8 LRV 38/2019, come interpretati dal T.A.R. del Veneto nella sentenza n. 1374/2023, nel senso di ritenere che i Comuni possano liberamente stabilire degli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco lecito più restrittivi di quelli consentiti dalla legge regionale, peraltro senza dimostrare l'eccezionalità della situazione locale rispetto a quella considerata a livello regionale’.*

Il Collegio non ritiene fondato il suddetto rinvio pregiudiziale, dovendo, a tale riguardo, richiamare le conclusioni espresse da questa Sezione, in fattispecie analoga a quella per cui si procede, con la sentenza n. 2561 del 2024, la quale ha ritenuto proporzionate e conformi alle esigenze di libera esplicazione della libertà di iniziativa economica degli operatori del settore le ordinanze sindacali che fissano in 8 ore giornaliere l'orario di operatività degli apparecchi videoterminali per la raccolta del gioco lecito, affermando: *“Questa Sezione ha ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità il contenimento dell'orario di apertura di una sala giochi e di funzionamento delle apparecchiature de quibus entro il più ridotto limite delle otto ore giornaliere”.* Né si può ritenere che tali limiti restrittivi esprimano un contrasto con i principi eurounitari, tenuto conto che la giurisprudenza della Corte di giustizia ammette restrizioni alla libertà di impresa qualora siano giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, come nel caso di incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (Corte di Giustizia UE, sentenza 19 luglio 2012, cause riunite C-213/11, C-214/11 e C-217/11). Si legge, invero, in molte pronunce della Corte di giustizia UE il principio secondo il quale le restrizioni alle attività di gioco

d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco.

Questo Consiglio ha infatti osservato che: *‘si deve ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, tenendo presente che, nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 24). Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta e a condizione che siano rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevede a tale fine modalità di controllo più o meno rigorose...la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha pertanto, a tale stregua, ribadito che il Trattato CE fa salve eventuali restrizioni imposte dai singoli Stati membri giustificate, tra l'altro, anche da motivi di tutela della salute pubblica e della vita delle persone, nel territorio di uno stato membro sono ammissibili restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie e di altri giochi a pagamento con vincite in denaro, trattandosi di un divieto pienamente giustificato da superiori finalità di interesse generale’* (Cons. Stato, n. 2785 del 2024).

In particolare, questo Consiglio di Stato (cfr. sent. n. 4509 del 2019), dopo aver ricostruito il quadro nazionale ed europeo in materia, per il quale si rimanda a

quanto ripotato nella suddetta sentenza, ha evidenziato che *‘benchè non sia stato emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto indicare criteri e indirizzi, le amministrazioni regionali e locali hanno adottato legittimamente, in assenza di una normativa di coordinamento di ambito statale, propri regolamenti in materia’*, e ha affermato che, dal composito e complesso quadro giuridico che regola la materia, emerge *‘non solo e non tanto la legittimazione, ma l’esistenza di un vero e proprio obbligo a porre in essere, da parte dell’amministrazione comunale, interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, ispirati per un verso alla tutela della salute, che rischia di essere gravemente compromessa per i cittadini che siano giocatori e quindi clienti delle sale gioco, per altro verso al principio di precauzione, citato nell’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), il cui campo di applicazione si estende anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale’*.

Ne consegue l’infondatezza e, quindi, l’irrilevanza della questione di rinvio pregiudiziale prospettata dalla società appellante.

16. In definitiva, l’impugnata disciplina è da considerarsi rispettosa del principio di proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti (prevenzione, contrasto e riduzione del gioco d’azzardo patologico), realizzando un ragionevole temperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l’interesse pubblico a prevenire e contrastare fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, non essendo revocabile in dubbio che una illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, che a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie.

17. Tenuto conto dei rilievi espressi e stante la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, la domanda di risarcimento del danno non può trovare accoglimento, oltre al fatto che l'appellante non ha allegato elementi per ritenere la sussistenza dei presupposti del domandato ristoro economico, prospettando una domanda in termini generici.

18. In definitiva, l'appello va respinto ed ogni altra questione e deduzione difensiva illustrata dalle parti deve ritenersi assorbita, atteso che, stante la sostanziale infondatezza del ricorso nel merito, l'eventuale esame della stessa non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

19. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società Tryon s.r.l. alla rifusione delle spese di lite del grado che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), a favore di ciascuna delle parti costituite, oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE

Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO