

[Indietro](#)

Pubblicato il 18/04/2018

N. 00417/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00311/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 311 del 2018, proposto da:

Replatz S.r.l., Slot House S.r.l., Venetian Unipersonale S.r.l., 301 S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Sbordonì, Sabina Monaco, Francesca Dionisi, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Sbordonì in Roma, via Arenula 16;

contro

Comune di **Bassano** del Grappa, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Roberto Favero, con domicilio eletto presso il suo studio in **Bassano** del Grappa, Largo Parolini 103/a;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Sindaco del Comune di **Bassano** del Grappa n. 1 del 3 gennaio 2018, pubblicata sull'Albo Pretorio comunale on line il 4 gennaio 2018, con la quale è stata approvata la "Disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del tulp s e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione";

di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto dalle ricorrenti, e con riserva di motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di **Bassano** del Grappa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2018 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Le ditte ricorrenti sono tutti soggetti che esercitano la propria attività nel settore delle scommesse sportive e dei sistemi di gioco con vincita in denaro.

Nel presente giudizio hanno chiesto l'annullamento degli atti in epigrafe indicati, con cui il Comune di **Bassano** del Grappa ha modificato gli orari di esercizio delle sale giochi e scommesse e gli orari di funzionamento (accensione e spegnimento) degli apparecchi con vincita in denaro.

In virtù della contestata rimodulazione degli orari l'attività gestita dalle parti ricorrenti, che prima fruivano di un orario di apertura dalle ore 10.00 alle ore 24, è oggi aperta al pubblico dalle ore 10.00 alle ore 13.00 e dalle ore 17.00 alle ore 22.00 di tutti i giorni.

Si è costituito in giudizio il Comune, contrastando le avverse pretese.

All'udienza in epigrafe indicata la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso non merita accoglimento.

Giova premettere che la limitazione degli orari di apertura al pubblico delle sale da gioco o scommessa e degli altri esercizi in cui sono installate apparecchiature per il gioco lecito è stata disposta dal Comune per tutelare la salute pubblica e il benessere socio-economico dei cittadini: l'ordinanza impugnata è stata, infatti, adottata dal Sindaco, ex art 50, comma 7, del D.lgs. n. 267/2000, allo scopo di prevenire, contrastare e ridurre il fenomeno del gioco d'azzardo patologico (GAP).

Ciò posto, la censura con cui le ricorrenti deducono il difetto d'istruttoria, per non avere l'Ente Locale effettuato specifiche, minuziose e lencolari indagini in ordine all'incidenza del fenomeno della ludopatia sul territorio comunale, non può essere condivisa.

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 (per una sintesi dei molteplici interventi di prevenzione e contrasto della ludopatia si veda Cons. St. parere n. 33/2015 che richiama, tra l'altro, i seguenti atti: la Raccomandazione 2014/478/UE del 14 luglio 2014, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line; il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, che ha introdotto numerose misure di contrasto al gioco d'azzardo on line e off line; l'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante una delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici volta a prevedere disposizioni per la tutela dei minori e per contrastare il gioco d'azzardo patologico; la legge 3 dicembre 2014, n. 190 che ha trasferito presso il Ministero della Salute l'Osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave istituito dal cd. decreto Balduzzi; le numerose leggi regionali, inclusa la L.R.V. n. 6/2015, che demandano agli Enti Locali l'adozione di misure di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio della dipendenza da GAP).

Nel caso di specie, il Comune resistente ha, in ogni caso, effettuato una congrua istruttoria.

I dati forniti dalla locale ULSS nello studio dell'8 giugno 2017, evidenziano che la crescita del fenomeno della ludopatia, definita vera e propria emergenza sociale, ha riguardato anche l'ambito territoriale considerato, risultando dagli atti che oltre l'1% della popolazione adulta soddisfa i criteri per la diagnosi di GAP, fenomeno che si stima possa interessare circa 1500-2000 soggetti (giocatori d'azzardo patologici) nel distretto.

La circostanza che solo una minima parte di tali soggetti abbia, in concreto, presentato domanda di aiuto o si sia rivolta direttamente al SerD non determina un vizio d'istruttoria, sia perché l'ordinanza ha finalità preventiva (mira a prevenire il dilagare del fenomeno) sia perché il fenomeno della ludopatia tende a restare sommerso ed è connotato da una notevole cifra oscura, in quanto molti soggetti ludopatici, perché provano vergogna o sottovalutano la propria patologia o per altre ragioni, non si rivolgono alle strutture sanitarie e ai servizi sociali.

Vanno disattese anche le censure con cui le ricorrenti lamentano il difetto di motivazione e la violazione della libertà d'impresa, delle norme di liberalizzazione delle attività economiche e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza: neppure meritano di essere coltivate le questioni di compatibilità comunitaria prospettate dalle ricorrenti.

L'ordinanza, in disparte ogni considerazione in ordine alla sua natura di atto generale, è adeguatamente motivata con riferimento all'esigenza di tutela della salute pubblica e del benessere individuale e collettivo.

La libertà di iniziativa economica non è assoluta, non potendo svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41 Cost.).

La normativa nazionale in tema di liberalizzazione delle attività economiche e degli orari dei pubblici esercizi consente alle autorità pubbliche di porre limiti e restrizioni all'attività economica per evitare

danni alla salute, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale (cfr. art. 1, comma 2, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27; art. 3, comma 1, lett. c, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148; in termini anche Corte Costituzionale, sentenza 200 del 20.7.2012).

La Corte di Giustizia, come rimarcato da Cons. St. parere n. 33/2015 e da TAR Bolzano sentenza n. 31/2017, ha più volte specificato che restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi possono essere giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, come ad esempio la tutela dei destinatari del servizio e dell'ordine sociale, la protezione dei consumatori, la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (v. in tal senso, sentenza 24 gennaio 2013, nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11, punto 23), con conseguente legittima introduzione, da parte degli Stati membri e delle loro articolazioni ordinamentali, di restrizioni all'apertura di locali adibiti al gioco, a tutela della salute di determinate categorie di persone maggiormente vulnerabili in funzione della prevenzione della dipendenza dal gioco (interesse fondamentale, salvaguardato dallo stesso Trattato CE).

Secondo la giurisprudenza europea spetta a ciascuno Stato membro decidere, nell'ambito del proprio potere discrezionale, se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di gioco o scommessa, oppure soltanto limitarle e prevedere, a tal fine, modalità di controllo più o meno rigorose, tenendo presente che la necessità e la proporzionalità delle misure adottate deve essere valutata unicamente alla luce degli obiettivi perseguiti e del livello di tutela, che le autorità nazionali interessate intendono garantire.

Ciò posto, l'impugnata disciplina limitativa degli orari di apertura dei pubblici esercizi in cui si svolgono attività di gioco compulsivo o scommessa – che consente un'apertura giornaliera pari a otto ore (dalle ore 10.00 alle ore 13.00 e dalle ore 17.00 alle ore 22.00 di tutti i giorni) – appare al Collegio proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (prevenzione, contrasto e riduzione del gioco d'azzardo patologico), realizzando un ragionevole contemperamento 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 un'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 (sulla legittimità di ordinanze o regolamenti comunali che hanno limitato a otto ore giornaliere l'apertura delle sale scommesse o da gioco e la funzionalità degli apparecchi per il gioco installati in altri pubblici esercizi si vedano TAR Veneto, sentenze nn 1130/2017, 667/2017, 662/2017, 130/2017, 114/2016, 119/2016, 753/2015 e 811/2015 nonché Cons. St. n. 2519/2016).

L'idoneità dell'atto impugnato a realizzare l'obiettivo perseguito deve essere apprezzata, tenendo presente che scopo dell'ordinanza comunale non è quello di eliminare ogni forma di dipendenza patologica dal gioco (anche quelle generate da gratta e vinci, lotto, superenalotto, giochi on line, etc.) - obiettivo che travalicherebbe la sfera di attribuzioni del Comune (Tar Veneto, 114/2016) - ma solo quello di prevenire, contrastare, ridurre il rischio di dipendenza patologica derivante dalla frequentazione di sale da gioco o scommessa e dall'utilizzo di apparecchiature per il gioco.

La riduzione degli orari di apertura delle sale pubbliche da gioco è, in altre, parole, solo una delle molteplici misure che le autorità pubbliche possono mettere in campo per combattere il fenomeno della ludopatia, che ha radici complesse e rispetto al quale non esistono soluzioni di sicuro effetto (Cons. St. n. 2519/2016).

Priva di pregio è, altresì, la censura, genericamente formulata, con cui le ricorrenti lamentano che il Comune non ha adottato misure volte a contrastare il gioco illecito, esercitato clandestinamente al di fuori dei circuiti autorizzati dallo Stato, trattandosi di fenomeni (gioco lecito versus gioco illecito) non comparabili, considerato, altresì, che il contrasto al gioco d'azzardo illegale (es. bische clandestine) pone problemi di ordine pubblico, più che di tutela della salute, ed è demandata alle Forze dell'Ordine.

Non sussiste alcuna violazione del Decreto Legge 158/2012 e della Legge 23/2014, violazioni di legge in verità solo genericamente prospettate, considerato che tali normative non hanno abrogato l'art. 50 comma 7, del TUEL, che attribuisce al Sindaco il potere di disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco per esigenze di tutela della salute (Corte Cost. n. 220/2014).

L'ordinanza modificativa degli orari non doveva essere preceduta dalla consultazione delle associazioni di categoria, in quanto non prevista come obbligatoria dalla vigente normativa.

Insussistente è, altresì, la violazione della L.R.V. n. 6/2015, il cui art. 20 promuove, anzi, interventi degli Enti Locali finalizzati alla prevenzione, al contrasto e alla riduzione del rischio di dipendenza dal GAP.

La conclusione dell'intesa raggiunta dalla Conferenza Unificata tra Governo Italiano, Regioni ed Enti Locali in data 7 settembre 2017 (in attuazione dell'art. 1, comma 936 della Legge di Stabilità per il 2016), relativo ad una "Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito" recante, tra l'altro, la previsione di un orario di apertura degli esercizi in cui si pratica il gioco lecito pari a 10-12 ore giornaliere minime, non può spiegare efficacia invalidante sull'ordinanza impugnata, considerato che l'intesa de qua è, allo stato, priva di valore cogente in quanto non recepita da alcun atto normativo.

E invero ai sensi dell'art. 1, comma 936, della Legge n. 208/2015 (cd. "Legge di Stabilità per l'anno 2016") le intese raggiunte in seno alla Conferenza Unificata devono essere recepite con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti: tale decreto ministeriale, a tutt'oggi, non è stato ancora adottato, sicchè la conclusione dell'intesa, recante la "Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito" (sempre modificabile in mancanza di recepimento), non può determinare l'illegittimità dell'ordinanza impugnata.

Si aggiunga che la cennata "Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito" contempla un complessivo riordino della materia e, oltre a stabilire un'apertura minima di 10-12 ore giornaliere di tutti i punti di gioco, prevede anche una significativa riduzione dell'offerta del gioco lecito, sia dei volumi che dei punti vendita, sicchè risulterebbe arbitrario e contrario allo spirito dell'intesa predicarne un'applicazione atomistica o parcellizzata ("a macchia di leopardo").

Per tutto quanto sin qui esposto, il ricorso deve essere respinto, con condanna delle parti ricorrenti al pagamento delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le ricorrenti e a rifondere alla P.A. le spese di lite, liquidate in € 1000,00 per ciascuna, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Marco Rinaldi, Referendario, Estensore

Michele Pizzi, Referendario

L'ESTENSORE
Marco Rinaldi

IL PRESIDENTE
Claudio Rovis

IL SEGRETARIO

