



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

La Corte d'Appello, Sezione Seconda Civile, composta dai seguenti magistrati:

Dott. Guido Santoro	Presidente
Dott.ssa Innocenza Vono	Consigliere
Dott. Dario Morsiani	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento instaurato

DA

JOLLY S.A.S. DI YE JIANGLI & C. (C.F. 04149010276), con l'avv. MARCO CASELLATO

Parte appellante

CONTRO

COMUNE DI MIRA (C.F. 00368570271), con gli avv. ROBERTA BRUSEGAN, KATIA MARETTO e GIUSEPPE ROBERTO CHIAIA;

Parte appellata

Oggetto: Opposizione all'ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss., L. 689/1981. Appello avverso la sentenza n. 667/2021, pubblicata in data 15/04/2021, del Tribunale di Venezia.

Conclusioni delle parti

Per parte appellante

In via principale: riformare integralmente la sentenza impugnata, accertando e dichiarando l'illegittimità, la nullità e/o comunque l'invalidità dell'ordinanza di ingiunzione n. 143/2020, Prot. n. 27374, Reg. n. 1627, emessa dal Comune di Mira in data 07/07/2020, con ogni conseguenza di legge;

In via subordinata: riformare parzialmente la sentenza impugnata, annullando parzialmente l'ordinanza di ingiunzione n. 143/2020, Prot. n. 27374, Reg. n. 1627, emessa dal Comune di Mira in data 07/07/2020 e, per l'effetto, rideterminare la sanzione applicabile sulla base del numero degli apparecchi effettivamente installati nell'esercizio, riducendo comunque l'importo della sanzione ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 L. 689/81.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari come per legge.

Per parte appellata

Nel merito, in via principale :

rigettare la richiesta di riforma integrale della sentenza impugnata per illegittimità, nullità o invalidità, in quanto infondata, e per l'effetto confermare l'ordinanza ingiunzione n. 143/2020 del Comune di Mira;

In via subordinata :

rigettare la richiesta di riforma parziale della sentenza, nella parte relativa a rideterminare la sanzione sulla base degli apparecchi installati, riducendo quindi la determinazione dell'importo della sanzione, in quanto infondata.

In ogni caso :

compensi professionali rifusi, comprensivi di oneri riflessi.

MOTIVAZIONE

Fatto

Con ordinanza 143 del 7.7.2020 il Comune di Mira ha applicato a Jolly s.a.s. di Ye Jiangli & c. la sanzione amministrativa di € 26.000,00 per la violazione degli artt. 7 e 14 della Legge

Regionale Veneto del 10.9.2019 n. 38 recante *Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*. L'illecito è stato accertato dalla Polizia Locale con verbale di accertamento e contestazione del 18.12.2019.

L'ingiunta gestisce un ambiente dedicato al gioco con sistemi VLT, denominato *Empire Riviera* e ubicato in Mira (VE). La Polizia Locale ha accertato che le vetrine del locale erano oscurate mediante l'applicazione di pellicole, in modo tale da impedire totalmente la visibilità degli ambienti interni dall'esterno. Ciò è stato ritenuto contrario al precetto di cui all'art. 7 comma 3 della LR n. 38/2019, in base al quale: "Le vetrine dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, comma 6, del R.D. 773/1931 non devono essere oscurate con pellicole, tende, manifesti o altro oggetto utile a limitare la visibilità dall'esterno". La violazione del divieto comporta, a norma dell'art. 14 comma 2 lettera a) della stessa LR, l'applicazione della "sanzione amministrativa pecuniaria da € 2.000,00 a € 6.000,00 per ogni apparecchio per il gioco".

Giudizio di primo grado

Con ricorso 21.9.2020 Jolly s.a.s. di Ye Jiangli & c. ha proposto avanti il Tribunale di Venezia opposizione all'ordinanza ingiunzione, chiedendo che la stessa fosse riconosciuta illegittima o invalida o, in subordine, che la sanzione venisse rideterminata "*sulla base del numero degli apparecchi effettivamente installati nell'esercizio, riducendo comunque l'importo della sanzione ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 L. 689/81*".

Il Tribunale di Venezia, nella resistenza del Comune di Mira, ha rigettato l'opposizione, condannando l'opponente alla rifusione delle spese di lite.

Giudizio d'appello

Avverso la sentenza del Tribunale di Venezia propone appello Jolly s.a.s. di Ye Jiangli & c., insistendo per l'accoglimento delle domande di merito già spiegate in primo grado.

Il Comune di Mira, costituitosi in giudizio, ha chiesto la conferma della sentenza di primo grado.

All'udienza del 28.9.2021 le parti hanno discusso la causa.

Motivi d'appello

1) Con il primo motivo di gravame l'appellante ribadisce la tesi già esposta in primo grado secondo la quale l'art. 7 comma 3 LR n. 38/2019 avrebbe natura di norma programmatica, non immediatamente precettiva. Il divieto in questione, nell'opinione dell'appellante, necessiterebbe, per divenire attuale, di una normazione comunale di attuazione. In tal senso viene evidenziato come altre amministrazioni abbiano emanato regolamenti di attuazione della LR n. 38/2019 e come nel Comune di Mira fosse ancora vigente, all'epoca dei fatti, un *Regolamento per l'apertura delle sale giochi e per l'installazione di apparecchi da gioco*, approvato nel 2011, nel quale non era prevista alcuna prescrizione in tema di vetrine delle sale giochi.

Inoltre l'appellante richiama il contenuto dell'art. 6 della LR n. 38/2019, il quale stabilisce che i Comuni, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della legge regionale. La disposizione indica alcune specifiche competenze demandate ai Comuni. Si tratterebbe, nell'interpretazione che ne dà l'appellante, di restrizioni ulteriori che il legislatore regionale prevede come facoltative e demanda alla discrezione delle amministrazioni comunali, senza che da questo elenco esemplificativo di competenze comunali si possa desumere l'insussistenza del dovere dei Comuni di attuare il precetto di cui all'art. 7. La norma inoltre confermerebbe, secondo l'appellante, la necessità di disciplina comunale attuativa di quella regionale.

Il motivo è infondato.

Il tenore letterale dell'art. 7 comma 3 ("Le vetrine dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, comma 6, del R.D. 773/1931 non devono essere oscurate con pellicole, tende, manifesti o altro oggetto utile a limitare la visibilità dall'esterno") depone per la natura immediatamente precettiva della norma. A conferma di ciò vi è il successivo art. 14 della medesima LR n. 38/2019, con il quale è stata prevista una specifica sanzione per la

violazione dei commi 2 e 3 dell'art. 7, così confermandosi come il divieto operi direttamente in forza della Legge Regionale, senza necessità di norme attuative.

La LR n. 38/2019 prevede in effetti che i Comuni concorrano all'attuazione degli scopi che la normativa regionale si propone, anche adottando regolamenti in materia. Ciò tuttavia non significa che la Legge Regionale non contenga disposizioni direttamente applicabili, senza necessità di una normazione attuativa locale. Né a tale conclusione portano le disposizioni della LR n. 38/2019 che riconoscono ai Comuni la competenza in ordine "all'attuazione" della legge stessa (art. 6), alla vigilanza e di controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge, nonché all'accertamento ed irrogazione delle sanzioni (art. 14). La disciplina regolamentare dei Comuni, da esercitarsi in conformità alla normazione sovraordinata, potrà introdurre norme di dettaglio e contemplare misure che la Legge Regionale indica come eventuali, ma nessuna delle disposizioni della LR n. 38/2019 autorizza a ritenere che l'emanazione di un regolamento comunale sia la condizione per rendere attuali quelle disposizioni della medesima legge che, per il loro contenuto, possono essere immediatamente applicate dalla data di entrata in vigore della norma. In tale prospettiva vanno letti i regolamenti che alcune amministrazioni comunali hanno ritenuto di adottare; gli articoli dei detti regolamenti che riproducono il divieto già contenuto nel comma 3 dell'art. 7 della LR n. 38/2019, come osservato dal giudice di prime cure, appaiono superflui e comunque non valorizzabili per affermare la tesi proposta dall'appellante circa la natura solo programmatica dell'art. 7, se non altro perché l'interpretazione della legislazione regionale non può essere determinata da atti normativi sottordinati e promananti da altri enti.

Il previgente regolamento comunale di Mira in tema di sale giochi resta in vigore, dopo l'emanazione della LR n. 38/2019, solo nella misura in cui esso è compatibile con la nuova disciplina regionale: esso evidentemente non può contenere norme derogatorie rispetto a quelle introdotte dalla Regione, salvo che nei casi in cui ciò sia espressamente consentito.

2) Con il secondo motivo d'appello Jolly s.a.s. di Ye Jiangli & c. si duole che il Tribunale di Venezia non abbia ritenuto fondata l'eccezione dell'opponente secondo la quale essa avrebbe

agito in buona fede, nella convinzione di non essere tenuta a rispettare il divieto di cui all'art. 7 LR n. 38/2019 prima che fosse adottata una normativa comunale di attuazione.

Il primo giudice ha ritenuto infondata l'eccezione rilevando come *“l'elemento positivo che ingenera l'erronea convinzione della correttezza del proprio operato deve essere esterno e non può coincidere con la mancata conoscenza della normativa regolatrice del settore”*.

Secondo l'appellante l'elemento esterno richiesto sarebbe appunto costituito dai regolamenti attuativi che altri Comuni hanno adottato dopo l'entrata in vigore della LR n. 38/2019. Evidenzia inoltre come la confusione degli operatori riguardo agli obblighi loro imposti deriva anche dal fatto che le disposizioni comunali previgenti in materia di sale giochi erano ispirate ad un principio del tutto opposto a quello adottato dal legislatore regionale del 2019, essendo previsto l'oscuramento delle vetrine come doveroso, al fine di impedire che la visione dall'esterno degli apparecchi di gioco inducesse il pubblico ad accedere alle sale.

Il motivo è infondato.

Per le ragioni già dette il testo della LR n. 38/2019 non contiene disposizioni equivoche o comunque tali da giustificare la lettura che ne dà l'appellante in relazione al divieto previsto dall'art. 7. L'emanazione di regolamenti comunali attuativi è compatibile con il dettato della LR n. 38/2019 e non presuppone affatto che l'intera disciplina della Legge Regionale sia priva di efficacia immediatamente precettiva.

Va poi considerato che dall'operatore di settore è legittimo attendersi una specifica competenza nella materia della disciplina dell'esercizio delle sale giochi, cosicché un errore derivato da una lettura superficiale della normativa non potrebbe in ogni caso essere reputato scusabile. Se poi il legislatore regionale dovesse avere adottato norme ispirate ad un'impostazione confliggente con quella posta alla base dei regolamenti comunali preesistenti, ciò non autorizzerebbe i destinatari della disciplina in questione a fare proprie interpretazioni della norma in contrasto con il suo contenuto letterale, né a sindacare la legittimità delle scelte del legislatore.

3) Con il terzo motivo si denuncia l'errata applicazione dell'art. 14 LR n. 38/2019 in quanto, ad avviso dell'appellante, la norma, nel collegare la misura della sanzione al numero degli apparecchi da gioco presenti nei locali interessati dalla violazione relativa all'oscuramento delle vetrine, prevedrebbe la rilevanza dei soli apparecchi funzionanti, cioè "*collegati alla rete telematica SOGEP*". Sulla base di tale interpretazione l'accertamento della Polizia Locale sarebbe incompleto, non essendovi stata alcuna verifica in ordine al funzionamento degli apparecchi presenti nei locali di *Empire Riviera*, e comunque vi sarebbero le condizioni per ridurre la misura della sanzione commisurandola, non a tutti i tredici apparecchi presenti al momento dell'accertamento, ma solo agli otto che, secondo quanto evidenziato dall'opponente al momento del sopralluogo degli accertatori e negli scritti difensivi presentati nel corso del procedimento amministrativo, erano effettivamente funzionanti.

L'interpretazione proposta dell'art. 14 non merita di essere condivisa.

Come già osservato dal Tribunale di Venezia, la norma non distingue tra apparecchi funzionanti e apparecchi spenti o scollegati. L'appellante sostiene che in tal modo l'interprete tradirebbe lo spirito della legge giacché, a prescindere dal testo della stessa, essa andrebbe letta tenendo presente che il fine perseguito dal legislatore regionale è quello di tutelare la salute del giocatore vulnerabile, di modo che sarebbe insensato applicare una sanzione correlata alla presenza nella sala di apparecchi non utilizzabili dal cliente.

Il motivo è infondato.

Quella adottata dal giudice di prime cure è l'interpretazione più fedele al testo della norma. Non si tratta, come sostenuto dall'appellante, di un'interpretazione priva di logica o contraria alla *ratio* della disposizione applicata poiché anche gli apparecchi spenti o scollegati dalla rete al momento dell'accertamento della violazione possono essere resi fruibili per i clienti in ogni momento. E' coerente con la finalità di tutela che ispira la legge regionale una norma sanzionatoria che commisuri la sanzione alle dimensioni dell'operatore, giacché la presenza nei locali di un numero elevato di apparecchi da gioco, anche se momentaneamente non in uso, aumenta la potenziale dannosità di un'attività esercitata in violazione dei divieti previsti.

4) Con il quarto motivo di impugnazione l'appellante ribadisce la richiesta di un trattamento sanzionatorio più mite di quello applicato, evidenziando come Jolly s.a.s. si sia immediatamente attivata dopo l'accertamento dell'infrazione per adeguarsi alla normativa regionale in tema di vetrine. Viene a tal fine richiamato l'art. 11 della legge n. 689/81, ove è prevista la rilevanza, ai fini della commisurazione della pena, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione.

La doglianza non ha pregio.

La sanzione è stata applicata dal Comune di Mira nel minimo edittale. L'applicazione dei criteri dettati dall'art. 11 della legge n. 689/81 per la determinazione della sanzione amministrativa non può comunque portare a derogare ai limiti edittali fissati dalla norma sanzionatoria. Pertanto non è dato comprendere in quale senso la sanzione applicata dall'amministrazione comunale potrebbe dirsi contraria ai criteri indicati dall'art. 11 citato in quanto eccessivamente severa.

Conclusioni e spese

La sentenza appellata merita integrale conferma, anche in punto spese.

Le spese processuali del presente grado seguono la soccombenza e, liquidate come in dispositivo, vanno poste a integrale carico della parte appellante.

Segue al rigetto dell'appello l'applicazione dell'art. 13 comma 1 quater del DPR n. 115/02.

PQM

La Corte d'Appello, definitivamente decidendo sull'appello proposto avverso la sentenza n. 667/2021 del Tribunale di Venezia, pubblicata in data 15/04/2021:

- 1) **rigetta** l'appello;
- 2) **condanna** Jolly s.a.s. di Ye Jiangli & c. a rifondere al Comune di Mira le spese di lite del presente grado, liquidate in € 2.990,00, di cui € 2.600,00 per compensi ed il resto per rimborso forfettario, oltre ad IVA se dovuta e CPA;

3) **dà atto** che sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 13 comma 1 quater del DPR n. 115/02 a carico dell'appellante.

Giorni 15 per la motivazione

Venezia, 28 settembre 2021

IL PRESIDENTE

dott. Guido Santoro

L'ESTENSORE

dott. Dario Morsiani