

Pubblicato il 04/06/2018

N. 00598/2018 REG.PROV.COLL.  
N. 00525/2018 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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 525 del 2018, proposto da  
Anacleto S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Rossana Frau, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto  
presso il suo studio in Mestre - Venezia, P.Le Leonardo Da Vinci 8;

***contro***

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

***nei confronti***

Azienda Ulss n. 2 Marca Trevigiana, non costituita in giudizio;  
Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana, in persona del  
legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa

dall'avvocato Fabio Roberto Favero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

dell'ordinanza n. 41 del 26/2/2018 emessa dal Sindaco del comune di Montebelluna, pubblicata mediante affissione all'Albo pretorio on line del Comune dal 26/2/2018 al 13/3/2018, in materia di “disciplina comunale degli orari di esercizio delle sale giochi e degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati negli esercizi anche commerciali ove è consentita la loro installazione” e di ogni atto preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, anche se ignoto, ivi inclusa in particolare la delibera del Consiglio Comunale n. 56 del 24/8/2017, con cui è stato approvato lo schema di “Regolamento comunale sui criteri di installazione di nuovi apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro e dei sistemi da gioco video lottery, nonché di pratica ed esercizio del gioco d'azzardo e comunque dei giochi con vincita in denaro, leciti, comprese le scommesse”, elaborato dall'Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana, nonché l'atto o gli atti, di estremi ignoti, con cui il Comune di Montebelluna ha deliberato di aderire agli indirizzi forniti in materia dalla predetta Associazione, ed ove occorrer possa la delibera del Consiglio Comunale n. 43 del 12/6/2017 avente ad oggetto l'approvazione della mozione del Cons. Carmine Bianco su “ludopatia ed informazione”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Montebelluna e dell'Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 maggio 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.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Si controverte sulla legittimità dell'ordinanza sindacale, e degli atti ad essa presupposti, con cui il Comune di Montebelluna ha limitato gli orari di esercizio delle sale giochi e gli orari di funzionamento (accensione e spegnimento) degli apparecchi con vincita in denaro installati nei pubblici esercizi autorizzati ex art. 86 e 88 del TULPS R.D. 773/1931 e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione.

In virtù della contestata rimodulazione degli orari l'attività gestita dalla ricorrente (sala VLT), che prima fruiva di un orario di apertura illimitato (h 24), è oggi aperta al pubblico per quattordici ore al giorno, dalle ore 8.00 alle 22.00 di tutti i giorni.

Il ricorso non merita accoglimento.

Il Tribunale non intende discostarsi dai propri precedenti (ex multis Tar Veneto nn. 417/2018, 445/2017, 130/2017, 128/2017, 114/2016, 119/2016, 753/2015 e 811/2015) con cui ha affermato i principi di seguito indicati.

La limitazione degli orari di apertura delle sale da gioco o scommessa e degli altri esercizi in cui sono installate apparecchiature per il gioco 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).

L'ordinanza limitativa degli orari è stata adottata dal Sindaco, essendosi il Consiglio Comunale limitato ad emanare un mero atto d'indirizzo.

La competenza del Sindaco ad emanare le ordinanze de quibus è pacifica in giurisprudenza (ex multis, Corte costituzionale 18 luglio 2014, n. 220, Consiglio di Stato, Sez. V, 20 ottobre 2015, n. 4794) e non necessita di particolari glosse.

Ciò premesso, vanno disattese le censure con cui la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3 e 7 della l. n. 241 del 1990.

Gli atti impugnati hanno natura di atti generali e/o regolamentari, per i quali è normativamente escluso l'obbligo di motivazione (art. 3 l. 241/1990): l'ordinanza sindacale limitativa degli orari di apertura delle sale da gioco è, comunque, adeguatamente motivata con riferimento all'esigenza di tutela della salute pubblica e del benessere individuale e collettivo.

I regolamenti e gli atti generali non devono essere preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento (art. 13 l. n. 241/90): la normativa vigente non prevede come obbligatoria la consultazione delle associazioni di categoria.

Non merita condivisione neppure la censura con cui la ricorrente deduce il difetto d'istruttoria, per non avere l'Ente Locale effettuato specifiche, minuziose e lenticolari indagini in ordine all'incidenza del fenomeno della ludopatia sul territorio comunale.

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).

Risulta, in ogni caso, dagli atti che il Comune resistente ha adottato gli atti impugnati, avvalendosi di un'indagine conoscitiva svolta dalla ULSS 2 dd 20 marzo 2017.

I dati forniti dalla ULSS evidenziano che la crescita del fenomeno della ludopatia ha riguardato anche l'ambito territoriale considerato, risultando dagli atti che nel distretto dell'USLL n. 2, in cui ricade il Comune intimato, un significativo numero di persone (269) sono state prese in carico nel 2016 dall'Ambulatorio a ciò specificamente

dedicato in quanto affette da gioco d'azzardo patologico indotto da slot machine, VLT e altri giochi elettronici.

E' verosimile ritenere che il numero reale delle persone affette da GAP sia ancora maggiore, atteso che una parte significativa del fenomeno resta sommerso in quanto molti soggetti ludopatici, poiché provano vergogna o perché sottovalutano la propria patologia o per altre ragioni, non si rivolgono alle strutture sanitarie e/o ai servizi sociali.

Non sussiste, dunque, il lamentato difetto d'istruttoria, tenuto altresì conto che l'ordinanza ha finalità preventive, mirando proprio a prevenire il dilagare del fenomeno del GAP.

Sono infondate anche le censure con cui la ricorrente deduce la violazione della libertà d'impresa, del principio di proporzionalità e la disparità di trattamento.

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 o scommessa – che consente alla ricorrente un'apertura giornaliera pari a quattordici ore giornaliere (dalle 8.00 alle 22.00) – 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.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).



Infondata è, altresì, la censura, genericamente formulata, con cui la ricorrente lamenta 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.

Priva di pregio è anche la doglianza con cui si lamenta una presunta disparità di trattamento delle sale VLT rispetto ad altri esercizi commerciali (bar, tabaccherie) che presentano una vasta gamma di offerte per il gioco (compresi totocalcio, gratta e vinci, lotto, superenalotto, etc.), sul rilievo che solo le sale dedicate - e non anche i bar e i tabaccai -, in quanto caratterizzate da una forte concentrazione di utenti nelle ore serali, subirebbero un danno effettivo dalla contestata rimodulazione di orari.

La chiusura delle sale VLT alle ore 22 si giustifica in ragione della più elevata pericolosità, ai fini del rischio di determinare forme di dipendenza patologica, dei giochi praticati presso le sale dedicate, in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza, gli apparecchi a ciò destinati, "per la loro ubicazione, modalità, tempistica, danno luogo - più di altre - a manifestazioni di accesso al gioco irrefrenabili e compulsive, non comparabili, per contenuti ed effetti, ad altre forme di scommessa che possono anch'esse dare dipendenza, ma in grado ritenuto (ragionevolmente) dal legislatore di gravità ed allarme sociale assai minore e, perciò, non necessitante di apposita e più stringente tutela preventiva mirata" (TAR Trento, sez. I, 10 luglio 2013, n. 221; TAR Milano, sez. I, 13 marzo 2015, n. 706 e

8 luglio 2015, n. 1570; TAR Venezia, sez. III, 27 settembre 2016, n. 1081).

E' stato sottolineato, in particolare che, tra i giochi leciti con vincita in denaro, "slot machine e videolottery paiono i più insidiosi nell'ambito del fenomeno della ludopatia, in quanto, a differenza dei terminali per la raccolta delle scommesse, implicano un contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, senza alcuna intermediazione umana volta a disincentivare, per un normale meccanismo psicologico legato al senso del pudore, l'ossessione del gioco, specie nella fase iniziale del processo di dipendenza patologica" (così TAR Venezia, sez. III, 27 settembre 2016 n. 1081; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 13 marzo 2015, n. 706; Id., 8 luglio 2015, n. 1570).

Per tutto quanto sin qui esposto il ricorso deve essere respinto, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del Comune: spese compensate nei confronti dell'Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente a rifondere al Comune le spese di lite, liquidate in € 2000,00, oltre accessori di legge. Spese compensate nei confronti dell'Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 30 maggio 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**

