

Pubblicato il 20/12/2024

N. 10252/2024REG.PROV.COLL.

N. 05285/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 5285 del 2023, proposto da Cirsa Retail s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Matilde Tariciotti e Luca Giacobbe, con domicilio digitale di PEC come in atti;

contro

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Federico Trento, con domicilio digitale di PEC come in atti e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Gattamelata, in Roma, via di Monte Fiore, n. 22;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 01892/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2024 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per le parti gli avvocati Giacobbe e Cuonzo, in sostituzione dell'avvocato Iannotta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con delibera consiliare 10/11/2016, n. 50, il Comune di Venezia ha approvato il regolamento comunale in materia di giochi, col quale ha previsto l'apertura delle sale bingo dalle ore 8,30 fino alle ore 21,30 e il funzionamento degli apparecchi *ex art.* 110 del R.D. 18/6/1931, n. 773 (T.U.L.P.S.), nelle fasce orarie dalle 9 alle 13 e dalle 15 alle 19,30.

La Cirsa Retail s.r.l., titolare della sala gioco "Bingo Venezia", presso la quale svolge l'attività di gestione del gioco del bingo, unitamente all'attività di raccolta di gioco tramite apparecchi *ex art.* 110, comma 6, del T.U.L.P.S., ha ritenuto il menzionato regolamento comunale illegittimo, per cui lo ha impugnato con ricorso al T.A.R. Veneto, il quale, con sentenza 3/12/2022, n. 1892, lo ha respinto.

Avverso la pronuncia ha proposto appello la Cirsa Retail.

Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune di Venezia.

Con successive memorie le parti hanno ulteriormente argomentato le rispettive tesi difensive.

Alla pubblica udienza del 5/12/2024 la causa è passata in decisione.

Col primo motivo si critica la gravata sentenza nella parte in cui ha respinto la doglianza con la quale era stato dedotto che la scelta dell'amministrazione di addivenire a una disciplina oraria profondamente limitativa delle attività di gioco si poneva in contraddizione con i titoli abilitativi in precedenza rilasciati all'appellante.

La pronuncia sarebbe inficiata da difetto di motivazione, in quanto non risulterebbe esplicitato il percorso argomentativo sulla base del quale la censura prospettata è stata respinta, né la lacuna motivazionale potrebbe essere colmata dal richiamo fatto alla giurisprudenza che ha riconosciuto *"alle amministrazioni comunali 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 sono installati"*.

La gravata delibera avrebbe, del resto, una portata fortemente limitativa dell'attività svolta dall'odierna appellante che inciderebbe sul legittimo affidamento da quest'ultima riposto sui titoli autorizzatori a suo tempo ottenuti, considerato che l'attività imprenditoriale sarebbe stata strutturata e organizzata in funzione e previsione della possibilità di sfruttare a pieno le sue potenzialità.

Col secondo motivo si denuncia l'errore commesso dal Tribunale nell'escludere che la delibera impugnata fosse inficiata da difetto d'istruttoria.

Secondo il giudice di prime cure, infatti, il detto vizio non sussisterebbe in quanto:

i) la delibera sarebbe intervenuta a seguito di un "tavolo di lavoro" che avrebbe visto coinvolti diversi organi amministrativi, competenti anche per il territorio di Venezia, all'esito del quale si sarebbe addivenuti a un protocollo d'intesa col quale sarebbero *"state concordate varie attività volte a contrastare il fenomeno della ludopatia"*;

ii) la delibera si baserebbe su due relazioni della ULSS 12 di Venezia, che avrebbero evidenziato la pressante esigenza di assumere misure di contrasto alla ludopatia nell'ambito del Comune di Venezia, essendo emersa *“la nettissima prevalenza della dipendenza da gioco legata all'uso di slot machine e apparecchi VLT e la concentrazione del gioco maggiormente nelle ore serali e notturne”*.

La riportata motivazione non sarebbe, però, condivisibile.

In primo luogo, il “protocollo d'intesa” non avrebbe alcuna valenza istruttoria, in quanto si limiterebbe a cristallizzare un mero impegno delle amministrazioni coinvolte a operare congiuntamente per fronteggiare il fenomeno della ludopatia.

L'avversato regolamento, peraltro, sarebbe frutto di un'unilaterale iniziativa del comune appellato il quale non avrebbe nemmeno tenuto conto delle proposte delle associazioni di categoria e degli imprenditori interessati.

In secondo luogo, neanche le due relazioni della ULSS 12 di Venezia, a cui la delibera n. 50/2016 fa riferimento, conterrebbero elementi idonei a supportare, dal punto di vista istruttorio, il contestato regolamento.

E invero, i dati in esse riportati riguarderebbero un territorio ben più esteso di quello del solo Comune di Venezia, per cui gli stessi non sarebbero idonei a fornire l'esatta dimensione del fenomeno ludopatico nell'ambito del territorio comunale.

Inoltre, dalle dette relazioni non emergerebbe una seria e preoccupante diffusione del gioco d'azzardo patologico, tale da giustificare la decisione assunta col contestato regolamento.

Difatti, i pazienti seguiti dall'apposito servizio della ULSS 12 nel biennio 2014/2015, sarebbero stati solo 150 (peraltro, verosimilmente, non tutti ludopatici tenuto conto che il servizio svolge anche attività di *“consulenza e orientamento”*), corrispondenti allo 0,05 % della popolazione di Venezia.

Ugualmente, l'adozione del regolamento per cui è causa non potrebbe trovare giustificazione nella circostanza che la ULSS 12 abbia *“evidenziato la nettissima prevalenza della dipendenza da gioco legata all'uso di slot machine e apparecchi VLT e la concentrazione del gioco maggiormente nelle ore serali e notturne (dalle 17.00 alle 23.00)”*.

L'affermazione sarebbe, infatti, priva di valenza scientifica e fotograferebbe, in ogni caso, le abitudini di gioco del ristrettissimo gruppo di soggetti che si rivolge alla struttura sanitaria di che trattasi.

In base alla giurisprudenza intervenuta in tema di orari di apertura delle sale da gioco e di quelli di funzionamento degli apparecchi da gioco, le disposizioni limitative dovrebbero essere adottate nel rispetto del principio di proporzionalità e a seguito di un'attenta comparazione degli interessi in gioco.

Non sarebbe, infine, condivisibile l'affermazione con la quale il Tribunale

ha sostenuto che l'odierna appellante non avrebbe dedotto la violazione del principio di proporzionalità e l'assenza di un corretto bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti nella vicenda.

Infatti:

- 1) il paragrafo tre del ricorso sarebbe stato espressamente intitolato “*eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità*”;
- 2) la Cirsa Retail avrebbe specificamente denunciato l’assoluto difetto istruttorio che avrebbe inficiato la gravata delibera consiliare stante la mancata dimostrazione di una massiccia presenza di soggetti affetti da ludopatia;
- 3) con la memoria difensiva del 28/10/2022 sarebbe stata ribadita l’assenza di adeguate indagini istruttorie;
- 4) sia col ricorso, sia con la memoria difensiva l’odierna appellante avrebbe evidenziato come le misure assunte col contestato regolamento apparissero non necessarie alla luce degli insufficienti, dati in possesso del comune.

Col terzo motivo si censura l’impugnata sentenza nella parte in cui ha respinto il mezzo di gravame diretto contro la disposizione regolamentare che impone la chiusura delle sale gioco alle 21,30.

La reiezione è motivata con riguardo al fatto che:

- a) non sarebbe chiara la dedotta disparità di trattamento tra esercizi primari e generalisti, che comunque non potrebbe, “*essere fatta discendere dalla minore lesività (per bar e tabaccherie) della sospensione del gioco nella fascia oraria dalle 13 alle 15*”;
- b) la legittimità del provvedimento non potrebbe “*essere inficiata dal fatto che esso risulterebbe inidoneo al perseguimento dell’obiettivo in ragione della possibilità di praticare il gioco nei Comuni limitrofi*”, dato che, verosimilmente, anche in questi ultimi esisterebbero analoghe misure limitative del gioco;
- c) la proporzionalità della norma adottata sarebbe comprovata dal fatto che l’appellante non avrebbe cessato la propria attività.

Le riportate argomentazioni non sarebbero condivisibili.

Quanto al punto a), non si sarebbe tenuto conto del fatto che l’attività ludica negli esercizi generalisti (bar e tabaccherie) avrebbe carattere meramente accessorio, mentre nelle sale gioco verrebbe esercitata in via principale ed esclusiva, con la conseguenza che l’individuazione di una disciplina unitaria e uniforme sugli orari di funzionamento degli apparecchi risulterebbe profondamente discriminatoria a danno delle sale gioco.

Relativamente al punto b), si rileva che il giudice di prime cure non avrebbe potuto respingere la doglianza sulla base di un mero giudizio prognostico circa l’adozione di analoghe misure limitative nei comuni vicini, in ogni caso, anche laddove ciò fosse avvenuto la limitazione oraria non avrebbe potuto superare (ex L.R. 2019, n. 38 e delibera di Giunta regionale 30/12/2019, n. 2006) le sei ore giornaliere, per cui per chi volesse, risulterebbe sempre possibile giocare migrando nei comuni limitrofi, con conseguente svilimento dell’efficacia del regolamento orario gravato.

In ordine al punto c), si osserva, infine, che non sarebbe corretto misurare la proporzionalità del contestato regolamento in funzione della capacità delle imprese di settore di sopportare la limitazione oraria con lo stesso introdotta.

L'odierna appellante, infatti, subirebbe gravi perdite in conseguenza dei nuovi orari imposti.

Non si comprenderebbero, inoltre, la ragioni per cui il giudice di prime cure abbia ritenuto proporzionata la misura contestata, quando, con ordinanza n. 480/2016, aveva ritenuto sproporzionato il precedente provvedimento comunale che aveva previsto una sospensione del funzionamento dagli apparecchi di fatto analoga e quando, con recente sentenza n. 753/2023, ha ritenuto sufficiente e adeguata una limitazione oraria di sole sei ore giornaliere.

L'illegittimità del contestato regolamento troverebbe conferma in atti successivamente intervenuti nella materia *de quo* (Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata in data 7/9/2017 e delibera della Giunta regionale veneta 30/12/2019, n. 2006).

Le tre doglianze, entrambe infondate, si prestano a una trattazione congiunta.

Occorre premettere che le censure con cui si deducono vizi della motivazione della sentenza sono rese inammissibile dall'effetto devolutivo dell'appello che consente al giudice di secondo grado di correggere e integrare eventuali *deficit* o errori motivazionali della pronuncia gravata confermandone il dispositivo (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 15/3/2024, n. 2511; Sez. VI, 3/2/2023, n. 1182; 3/11/2022, n. 9656; 23/11/2021, n. 7840; 3/11/2021, n. 7345).

Ciò premesso, in termini generali, si rileva che, non sussiste il dedotto vizio di contraddittorietà con precedenti manifestazioni, atteso che con l'atto gravato l'amministrazione, com'era in suo potere, ha disciplinato la materia in via generale, senza che il pregresso rilascio di titoli abilitativi possa in alcun modo limitare la potestà di dettare, sulla base di una rinnovata valutazione dell'interesse pubblico, una nuova regolamentazione più restrittiva di quella precedente.

In altre parole, la circostanza che un atto di carattere normativo detti una nuova disciplina incompatibile con l'assetto di interessi determinato da un pregresso provvedimento puntuale, non integra gli estremi del vizio di eccesso di potere per contraddittorietà.

Di fronte al potere dell'amministrazione di disciplinare il settore in modo differente rispetto al passato, non sono, poi, configurabili affidamenti tutelabili in ordine alla prosecuzione di un'attività in termini non più conformi alla nuova normativa introdotta.

Quanto alle ulteriori censure si osserva come il Tribunale abbia correttamente ritenuto insussistente il lamentato difetto d'istruttoria, atteso che il contestato regolamento è stato espressamente adottato sulla base di quanto esposto, in due appositi report del Dipartimento Dipendenze - Unità operativa SERD.D. della ULSS 12 di Venezia, i quali, oltre a dar conto della crescita del fenomeno ludopatico e della maggior facilità di accesso ai giochi, hanno evidenziato, tra l'altro, la prevalenza della dipendenza da gioco legata all'uso di *slot machine* e apparecchi VLT e la concentrazione del gioco soprattutto nelle ore serali e notturne (dalle 17.00 alle 23.00).

A quest'ultimo riguardo, il Dipartimento Dipendenze della ULSS 12, ha specificato di aver ricavato gli orari in cui maggiormente si concentra il gioco dal fatto che i pazienti dal medesimo seguiti sono soprattutto lavoratori, i quali, quindi, verosimilmente, la mattina sono occupati.

La deduzione non è implausibile e tanto basta a ritenere soddisfatte le esigenze istruttorie richieste ai fini del legittimo esercizio del contestato potere regolamentare.

Ai fini di causa non rileva, poi, che il menzionato Dipartimento della ULSS 12 svolga le proprie funzioni in un abito territoriale più ampio di quello di pertinenza del Comune di Venezia, cosicché sarebbe incerto il numero di soggetti ludopatici in esso presenti.

Difatti, in base a un condivisibile orientamento giurisprudenziale, nell'attuale momento storico, la diffusione del fenomeno della ludopatia in ampie fasce della popolazione 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 (Cons. Stato, Sez. V, 12/3/2024, n. 2369 e 5/6/2018, n. 3382).

E d'altra parte, nemmeno l'appellante nega la presenza del fenomeno anche nell'ambito del Comune di Venezia, limitandosi a contestarne l'ampiezza.

Senonché, la giurisprudenza ha escluso che la regolazione degli orari delle sale da gioco possa considerarsi viziata da *deficit* di istruttoria o di motivazione soltanto perché il numero dei giocatori ludopatici non sia in assoluto elevato, giacché ciò che massimamente va considerato è la tendenza registrata nel periodo considerato, la quale, da sola, induce allarme negli enti pubblici preposti alla tutela della salute e giustifica, pertanto, l'adozione di misure restrittive (Cons. Stato, Sez. V, 26/9/2022, n. 8240, Sez. atti norm., 6/9/2021, n. 1439).

L'impugnato regolamento non risulta, poi, viziato per mancanza di proporzionalità, atteso che, se come appurato dalla competente struttura della ULSS 12, il gioco è praticato soprattutto nelle ore serali e notturne, è del tutto logico e proporzionato limitare proprio in quegli orari l'apertura delle sale gioco.

Inconsistente è la critica rivolta contro la sentenza nella parte in cui ha escluso che il regolamento introducesse una disparità di trattamento tra le sale gioco e i cosiddetti esercizi generalisti (bar e tabaccherie).

Per perseguire l'interesse pubblico al contenimento del fenomeno ludopatico, il comune ha introdotto limitazioni orarie al funzionamento di *slot machine* e apparecchi VTL, che non potevano che essere uniformi e valevoli per tutti gli esercizi caratterizzati dalla presenza di tali apparati, pena l'inefficacia della misura.

D'altra parte, l'interesse pubblico alla tutela della salute deve, comunque, ritenersi prevalente su quello economico dei gestori della sale gioco, per cui l'eventuale riduzione degli introiti di questi ultimi, dipendente dalla riduzione dell'orario di funzionamento degli apparecchi di gioco e di apertura delle sale gioco, che non sia tale da determinare la chiusura di tali attività, è da considerare proporzionale allo scopo e tale da contemperare gli interessi in conflitto, che, in ogni caso, hanno una diversa tutela.

Ugualmente infondata è la censura con cui si contesta l'inidoneità dell'avversato regolamento a perseguire l'obiettivo di contrastare la ludopatia, alla luce del fatto che coloro che volessero giocare anche durante gli orari di chiusura delle sale gioco a Venezia potrebbero, comunque, farlo recandosi in altri comuni.

Tale circostanza è, infatti, del tutto ininfluyente ai fini della legittimità dell'impugnato regolamento, atteso che ciascun comune, nell'ambito della propria autonomia, ha facoltà di darsi la disciplina che più ritiene rispondente all'interesse pubblico perseguito, senza trovare limiti in ciò che viene stabilito al di fuori del proprio territorio.

Va, infine, escluso che atti e provvedimenti intervenuti successivamente all'emanazione dell'impugnato regolamento possano influire alla sua legittimità, dovendo quest'ultima essere vagliata unicamente alla luce della disciplina vigente al tempo della sua adozione.

Col quarto motivo si denuncia l'errore commesso dal Tribunale nell'escludere che possa influire sulla legittimità dell'adottato regolamento, il diverso trattamento, quanto ad orari di apertura al pubblico, riservato al Casinò municipale di Venezia.

Il giudice di prime cure ha ritenuto che quest'ultimo rappresenti una *“realtà a sé stante...soggetta a una particolare disciplina”* e che la tipologia di clientela che frequenta le sale bingo sarebbe, *“per scienza popolare”*, diversa da quella dei Casinò *“in ragione delle limitazioni imposte nell'accesso a quest'ultimo”*.

La motivazione non sarebbe, però, condivisibile in quanto lo sviamento di clientela costituirebbe l'inevitabile conseguenza dell'applicazione della disciplina oraria imposta dai provvedimenti gravati e, inoltre, le limitazioni

poste all'accesso al Casinò non impedirebbero l'ingresso di quella clientela che parimenti frequenta sale gioco e sale bingo.

La sentenza non risulterebbe convincente neanche laddove si sofferma sulla distanza minima da luoghi sensibili prevista dal regolamento e sul divieto di installare sportelli bancomat all'interno delle sale da gioco.

Quanto al profilo della distanza minima il Tribunale ha ommesso di pronunciare ritenendo l'appellante *“non incisa dalla disposizione avversata ... atteso che la sua attività è stata autorizzata ben prima dell'introduzione della disciplina in parola”*, ma l'assunto sarebbe erroneo in quanto nulla escluderebbe che, in futuro, la medesima voglia installare nuovi apparecchi presso il proprio esercizio, facoltà che le sarebbe impedita dalla nuova normativa.

In relazione al divieto di installare bancomat all'interno delle sale gioco il primo giudice ha respinto la doglianza con cui si era lamentato che il suddetto divieto sarebbe stato in contrasto con quanto previsto dal bando per l'attribuzione delle concessioni bingo, il quale avrebbe previsto, ai fini del rilascio del titolo, la presenza di uno sportello per il prelievo di denaro, affermando che la presenza di un bancomat all'interno della sala giochi non sarebbe stata una condizione essenziale ai fini del provvedimento favorevole, ma solo un requisito utile ai fini di un miglior punteggio.

La riferita motivazione non sarebbe, però, condivisibile, atteso che in ogni caso la previsione risulterebbe del tutto illogica e irrazionale.

Il mezzo di gravame non merita accoglimento.

In primo luogo, occorre rilevare che, come correttamente ritenuto dal giudice di prime cure, il diverso trattamento, quanto a orari di apertura, riservato al Casinò municipale, trova la propria giustificazione, nella speciale disciplina a cui il medesimo è soggetto. In particolare, per quanto qui rileva, l'amministrazione comunale, sul punto non smentita, ha affermato che agli *“operatori della Casa da Gioco è consentito allontanare i giocatori ritenuti dei casi “patologici” (anche su segnalazione dei familiari)>>.*

La doglianza è, invece, inammissibile nella parte in cui contesta le due disposizioni con le quali, da una parte, si è imposta una distanza minima di 500 metri tra determinati luoghi sensibili, e nuove sale gioco o esercizi aperti al pubblico in cui si proceda a nuova collocazione di apparecchi per il gioco e dall'altra, si è vietata l'installazione di bancomat all'interno dei locali adibiti al gioco.

Le due prescrizioni, infatti, non sono attualmente lesive per l'odierna appellante, che, al momento, non versa in alcuna delle situazioni prese in considerazione dalle norme, né rileva, ai fini dell'interesse a ricorrere, che in futuro la stessa possa trovarsi in alcuna delle dette situazioni.

La domanda impugnatoria va, quindi, respinta e dalla sua reiezione discende, *de plano*, l'infondatezza di quella risarcitoria.

L'appello va, pertanto, respinto.

Sussistono eccezionali ragioni per disporre l'integrale compensazione di spese e onorari di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

L'ESTENSORE
Alessandro Maggio

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO