

Publicato il 29/07/2020

N. 00343/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00177/2019 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 l'Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 177 del 2019, proposto dalla società Nabucco S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cino Benelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, corso Italia n. 24;

***contro***

Comune di Perugia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Rossana Martinelli e Sara Mosconi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura comunale in Perugia, via Oberdan n. 50;

***per l'annullamento***

- della deliberazione del Consiglio comunale di Perugia n. 126 del 26 novembre 2018, pubblicata sull'Albo pretorio dal 6 dicembre 2018 al 20 dicembre 2018,

avente ad oggetto “modifiche ed integrazioni del regolamento comunale per i giochi leciti”;

- del regolamento per i giochi leciti, modificato e approvato con la suddetta deliberazione;

- di ogni altro atto e provvedimento ad essi presupposto e conseguente ancorché incognito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Perugia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Davide De Grazia nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2020, celebrata mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 84, c. 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e del decreto del Presidente del 13.04.2020, n. 14, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. – La società Nabucco s.r.l. gestisce in Perugia una sala dedicata (sala “VLT” – *Video Lottery Terminal*), all'interno della quale si svolge la raccolta delle giocate tramite apparecchi di cui all'art. 110, c. 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), in forza di titoli abilitativi rilasciati dalle preposte amministrazioni.

2. – Il Consiglio comunale di Perugia, con deliberazione n. 126 del 26.11.2018, pubblicata sull'Albo pretorio dal 6 al 20 dicembre 2018, ha approvato modifiche e integrazioni al regolamento comunale per i giochi leciti.

3. – La società Nabucco, ritenendo l'art. 19 del regolamento illegittimo e lesivo dei propri interessi, ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale la deliberazione del Consiglio comunale di Perugia sopra citata in

uno con il regolamento comunale così come modificato ed integrato dalla stessa delibera consiliare.

4. – Il Comune di Perugia si è costituito in giudizio ed ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, sia rigettato nel merito.

5. – In vista dell'udienza di discussione del ricorso, le parti hanno depositato memorie e repliche, con le quali hanno ribadito e precisato le rispettive posizioni.

6. – All'udienza pubblica del 23 giugno 2020, celebrata mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 84, c. 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

7. – Deve prioritariamente esaminarsi l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall'Amministrazione comunale.

7.1. – La difesa comunale deduce la carenza, in capo alla società ricorrente, della legittimazione attiva e dell'interesse a ricorrere, atteso che l'art. 14 del contestato è riferito alle sole sale giochi soggette ad autorizzazione comunale e regolate dall'art. 86 TULPS e, quindi, ad attività diverse dalle sale VLT, il cui esercizio è invece condizionato dall'art. 88 dello stesso TULPS all'assenso del Questore e i cui orari di apertura sono fissati, *ex art.* 14, c. 5, del regolamento comunale impugnato, con ordinanza del Sindaco.

Poiché detta ordinanza sindacale non è stata ancora emanata, la società Nabucco, titolare di una licenza di pubblica sicurezza *ex art.* 88 TULPS per l'esercizio di sala VLT, non sarebbe direttamente ed immediatamente lesa dalla gravata norma regolamentare.

Ne discenderebbe, secondo l'Amministrazione comunale resistente, l'inammissibilità del ricorso per mancanza di un interesse concreto ed attuale

all'impugnativa di un atto (il regolamento) che ancora non produce effetti in mancanza del provvedimento applicativo (l'ordinanza sindacale), contro il quale ultimo, una volta emanato, la ricorrente potrà semmai rivolgere le sue doglianze impugnandolo unitamente al regolamento.

7.2. – L'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal Comune di Perugia non è condivisibile.

Il regolamento, come modificato ed integrato dalla deliberazione consiliare impugnata, è articolato in quattro sezioni: *I. Disposizioni generali* (artt. 1-8); *II. Sale giochi* (artt. 9-15); *III. Installazione degli apparecchi da gioco negli esercizi di qualunque tipologia e nei circoli privati* (artt. 16-19); *IV. Disposizioni finali* (artt. 20-24).

L'art. 19, contenente la disposizione contro la quale la società ricorrente rivolge le proprie doglianze, è collocato all'interno della sezione III, dedicata alla installazione degli apparecchi da gioco negli “*esercizi di qualunque tipologia*” e nei circoli privati.

Detto articolo stabilisce, al comma 1, che, «[1] *’uso degli apparecchi da gioco di cui all’art. 110 comma 6 del T.U.L.P.S. è consentito solo durante l’orario di funzionamento dell’attività in cui sono collocati e, in ogni caso, non nella fascia oraria compresa tra le ore 24.00 e le ore 10.00 antimeridiane*».

Il comma 4 dello stesso art. 19, poi, fa salvo, per le sale VLT, quanto previsto dall’art. 14, c. 5.

Dunque, la disposizione dell’art. 19 relativa all’orario di utilizzo degli apparecchi di cui all’art. 110, c. 6, TULPS (comma 1), essendo rivolta agli “*esercizi di qualunque tipologia*”, è applicabile anche alle sale VLT.

L’art. 14 del regolamento, sebbene contenuto nella sezione dedicata alle sale giochi, contiene nel suo comma 5 disposizioni applicabili anche alle sale VLT, laddove stabilisce che con ordinanza del Sindaco sono altresì disciplinati gli

orari di apertura e di chiusura delle attività di raccolta scommesse, delle sale VLT e delle sale bingo autorizzate dal Questore ai sensi dell'art. 88 del TULPS, fatta salva la possibilità per il Sindaco, con propria ordinanza, di disporre limitazioni orarie all'esercizio del gioco per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica.

Le due disposizioni – quella di cui all'art. 19, c. 1, e quella di cui all'art. 14, c. 5, del regolamento comunale – hanno oggetto diverso: la prima disciplina direttamente le limitazioni orarie all'uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, c. 6, TULPS negli esercizi di qualunque tipologia (e dunque anche nelle sale VLT); la seconda disciplina gli orari di apertura delle attività in essa contemplate demandando la specificazione di tali orari ad un'ordinanza del Sindaco.

Ne discende che:

- l'orario di apertura e di chiusura delle attività di raccolta scommesse, delle sale VLT e delle sale bingo autorizzate dal Questore ai sensi dell'art. 88 del TULPS è oggetto dell'ordinanza sindacale di cui all'art. 14, c. 5, del regolamento;
- l'uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, c. 6, TULPS è consentito solo durante l'orario di funzionamento dell'attività in cui sono collocati;
- ai sensi dell'art. 19, c. 1, è comunque inibito l'uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, c. 6, TULPS nella fascia oraria tra le ore 24.00 e le ore 10.00 antimeridiane.

Dunque, l'art. 19, c. 1, del regolamento condiziona direttamente ed immediatamente l'esercizio dell'attività economica, perché limita l'uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, c. 6, TULPS quale che sia l'orario di apertura delle sale VLT stabilito dalla emananda ordinanza sindacale ai sensi dell'art. 14, c. 5, del regolamento.

7.3. – Da quanto sopra evidenziato discende l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso della società Nabucco nei confronti della delibera del Consiglio comunale recante modifiche e integrazioni del regolamento comunale per i giochi leciti in relazione all'art. 19, comma 1, del testo regolamentare risultante dalla approvazione della delibera.

8. – Può a questo punto passarsi all'esame del merito del ricorso.

Come detto, la società ricorrente impugna la delibera del Consiglio comunale di Perugia con la quale è stato modificato ed integrato il regolamento comunale per i giochi leciti, nella parte in cui è previsto, all'art. 19, co. 1, che *«[l]’uso degli apparecchi da gioco di cui all’art. 110 comma 6 del T.U.L.P.S. è consentito solo durante l’orario di funzionamento dell’attività in cui sono collocati e, in ogni caso, non nella fascia oraria compresa tra le ore 24.00 e le ore 10.00 antimeridiane»*.

9. – Sotto un primo profilo, la ricorrente si duole del fatto che la limitazione dell'uso degli apparecchi da gioco prevista dalla disposizione sopra citata sarebbe stata deliberata dal Consiglio comunale di Perugia in violazione dell'art. 6-bis della legge regionale n. 21/2014 e sarebbe inoltre viziata per eccesso di potere sotto i profili sintomatici del difetto di istruttoria e del difetto o dell'erronea valutazione dei presupposti, non essendo stata preceduta da un attento esame circa la sussistenza delle esigenze sociali, socio-sanitarie o relative al numero degli esercizi e degli apparecchi già installati, in riferimento al territorio comunale, tali da giustificare le restrizioni orarie previste dal regolamento.

La doglianza è fondata.

Non sono in discussione gli effetti dannosi della dipendenza dal gioco d'azzardo (gioco d'azzardo patologico o ludopatia), tali da fare di quest'ultima una tra le più allarmanti patologie psichiatriche del tempo presente.

Non è nemmeno in questione la sussistenza in astratto, anche nel quadro generale delle norme di liberalizzazione delle attività commerciali, del potere dell'Amministrazione comunale di conformazione di dette attività, e in particolare di quelle relative all'esercizio lecito del gioco d'azzardo, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre che del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica, in caso di accertata lesione di interessi quali quelli in tema di sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale e salute, anche in funzione di contrasto dei fenomeni di ludopatia.

Deve però considerarsi anche che la legge disciplina le condizioni per l'ottenimento degli specifici titoli amministrativi (concessione dell'Amministrazione finanziaria ed autorizzazione di polizia) per l'apertura e la gestione delle sale in cui il gioco può essere lecitamente esercitato, con conseguente giuridica rilevanza dell'interesse dei relativi titolari alla remunerazione degli investimenti economici sostenuti, anche attraverso la più ampia durata giornaliera dell'apertura dell'esercizio.

Ciò non significa necessariamente che l'interesse imprenditoriale debba essere considerato prevalente rispetto alle numerose – e degne di rilievo – diverse istanze con esso confliggenti.

Proprio il tema degli orari di apertura delle sale e di funzionamento degli apparecchi da gioco costituisce uno dei terreni nei quali i molteplici interessi (imprenditoriale, economico-finanziario, dell'ordine e della sicurezza, della quiete pubblica e della salute pubblica) necessitano adeguata ed attenta ponderazione onde evitare che il perseguimento di uno di essi conduca ad un sacrificio sproporzionato e perciò irragionevole degli altri.

In contesti come quello qui in esame, il principio di proporzionalità esige che il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei destinatari sia idoneo al raggiungimento del fine pubblico cui è preordinato (criterio di idoneità), che la

sua adozione sia effettivamente necessaria a tal fine (criterio di necessità) e che non incida sulle situazioni giuridiche soggettive in misura superiore a quella indispensabile in relazione al fine stesso (criterio di adeguatezza o di proporzionalità in senso stretto).

L'applicazione di questo modo di ragionare al tema qui in discussione implica la necessità che la disposizione limitativa sia definita a seguito di un'attenta indagine sull'effettiva esistenza e sulla consistenza dell'interesse confliggente con quello del titolare delle concessioni e delle autorizzazioni necessarie all'apertura della sala da gioco, indagine che costituisce il punto di partenza per l'adozione della misura più idonea al perseguimento dell'interesse ritenuto prevalente e più proporzionata rispetto all'esigenza che l'interesse soccombente sia sacrificato in misura non eccedente rispetto a quanto necessario.

Tale indagine non risulta essere stata condotta dall'Amministrazione resistente. Nelle premesse della deliberazione del Consiglio comunale di Perugia n. 126 del 26.11.2018, infatti, risulta che sulla bozza di regolamento sono state sentite, a fini partecipativi, le associazioni di categoria e quelle dei consumatori, le quali non hanno inviato osservazioni ad eccezione di SAPAR, che ha chiesto una diversa formulazione degli orari di apertura delle attività di gioco. Risulta, inoltre, che nel testo del regolamento sono state recepite le indicazioni degli uffici dell'Area servizi alla persona del Comune di Perugia allo specifico fine di definire alcuni luoghi sensibili per l'applicazione delle norme sulla distanza degli esercizi in cui è consentita la pratica del gioco lecito.

Non risulta invece che siano stati fatti approfondimenti sull'incidenza del fenomeno della ludopatia nel territorio del comune di Perugia, tali da far ritenere giustificata e proporzionata l'adozione di disposizioni limitative degli orari di uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 comma 6 del T.U.L.P.S. come quelle contenute nell'art. 19 del regolamento approvato.

Certamente ai fini da ultimo indicati non possono essere considerati utili i rapporti e gli articoli prodotti dalla difesa comunale con la memoria di costituzione. Tali rapporti ed articoli, oltre a non essere nemmeno citati nelle premesse della deliberazione consiliare oggi impugnata, configurandosi così come un'inammissibile motivazione postuma, non sono specificamente riferiti alle caratteristiche del fenomeno della ludopatia nel territorio perugino e non consentono dunque di comprendere le ragioni per le quali l'Amministrazione resistente avrebbe ritenuto adeguata, necessaria e proporzionata una disposizione come quella oggetto delle doglianze della società ricorrente.

La mancanza di un'adeguata istruttoria appare in contrasto anche con l'art. 6-*bis* della legge regionale n. 21/2014, recante norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico, che prevede che i comuni possono disporre limitazioni orarie all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'art. 110, c. 6, TULPS, all'interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e dei locali in cui vi sia offerta di gioco lecito con vincite in denaro.

La legge regionale prevede che tali limitazioni possono essere disposte «*per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica*», evidenziandosi così la necessità che la sussistenza di presupposti giustificanti le restrizioni orarie dell'esercizio del gioco siano oggetto di preventiva istruttoria.

10. – Sotto altro punto di vista, la società ricorrente deduce che la disposizione regolamentare impugnata sarebbe illegittima per contrasto con le indicazioni contenute nell'intesa stipulata il 7.09.2017 in sede di Conferenza unificata Governo, Regioni ed Autonomie locali ai sensi dell'art. 1, c. 936, della legge n. 208/2015.

Quest'ultima disposizione stabilisce che «[e]ntro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti».

L'intesa stipulata il 7.09.2017 in attuazione della citata disposizione, nella parte relativa al ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella prevenzione della diffusione della ludopatia, individua, quali possibili misure, il riconoscimento agli Enti locali della facoltà di stabilire fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana del gioco. Inoltre, il documento prevede che la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata sia definita d'intesa con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in una prospettiva più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale.

Secondo la società ricorrente, dalla mancata osservanza delle indicazioni cui si è appena fatto riferimento discenderebbe un ulteriore profilo di illegittimità del regolamento comunale impugnato, atteso che l'art. 6-bis della legge regionale n. 21/2014 subordina espressamente l'esercizio della potestà regolamentare comunale al «rispetto della normativa nazionale vigente in materia».

La tesi non può essere condivisa.

Dall'esame dell'art. 1, c. 936, della legge n. 208/2015, deve evidenziarsi che l'intesa del 7 settembre 2017 non costituisce un atto vincolante, non essendo stato ancora adottato il decreto ministeriale di recepimento previsto a

conclusione dell'*iter* tratteggiato nella citata disposizione (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2020, n. 4123).

Ne consegue l'infondatezza della censura adesso in esame.

11. – In conclusione, nei limiti sopra evidenziati, il ricorso della società Nabucco merita di essere accolto, con conseguente annullamento, per quanto di ragione e rispetto alle parti effettivamente interessate dalle censure ritenute fondate, della delibera consiliare di approvazione del regolamento comunale per i giochi leciti.

12. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Perugia al pagamento in favore della società ricorrente delle spese legali, che liquida in euro 2.500,00 (euro duemilacinquecento/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2020, celebrata mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 84, c. 6, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Davide De Grazia**

**Raffaele Potenza**

**IL SEGRETARIO**