

Pubblicato il 15/03/2022
N. 00602/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00511/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 511 del 2019, proposto da
NTS Network S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli
avvocati Paola Balzarini, Andrea Mascetti e Alessandra Brignoli, con domicilio digitale eletto
presso la loro casella PEC come da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del
secondo in Milano, Piazzale Cadorna n. 2;

contro

Comune di Luino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato
Lorenzo Lamberti, con domicilio digitale eletto presso la sua casella PEC come da Registri di
Giustizia;

nei confronti

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non
costituita;

per l'annullamento

- dell'Ordinanza sindacale n. 23/2018, avente ad oggetto "Disciplina degli orari di esercizio sale giochi, sale VLT, sale scommesse, degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro nonché degli orari di vendita di lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo", emanata dal Sindaco del Comune di Luino il 21/12/2018, pubblicata all'Albo pretorio dal 31/12/2018 al 31/03/2019;
- per quanto occorre possa, della Deliberazione del C.C. n. 41 del 28/09/2018, con la quale il Comune di Luino ha approvato il "Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito" e del Regolamento medesimo;
- nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto dalla ricorrente, con riserva di presentare motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2022 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per
le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società NTS Network S.p.a. è concessionaria delle attività e delle funzioni per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento e intrattenimento previsti dall'articolo 110, comma 6, del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.), di cui al R.D. 18 giugno 1931 n. 773 e successive modificazioni e integrazioni.

Con l'atto introduttivo del giudizio la ricorrente dichiara di disporre, tramite contratti con realtà imprenditoriali e gestori di sala, di 93 AWP (*Amusement with Prizes*) nei 23 esercizi presenti nel

Comune di Luino, e di due sale VLT (*Video Lottery Terminal*) (una mai aperta) e 14 VLT (di cui 3 spente nella sala non aperta).

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 28 settembre 2018 il Comune di Luino ha approvato il “Regolamento per la prevenzione ed il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d’azzardo” che, al fine di ridurre gli effetti pregiudizievoli del fenomeno della ludopatia mediante attività di contrasto verso il disturbo del gioco d’azzardo, oltre a disciplinare la procedura di installazione degli apparecchi da gioco e la distanza minima da osservare rispetto ai luoghi c.d. “sensibili”, ha demandato al Sindaco la competenza ad adottare ordinanze in materia di orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento dei relativi apparecchi, *“per il raggiungimento dell’obiettivo di rendere difficoltoso il consumo di gioco in orari tradizionalmente e culturalmente dedicati alle relazioni familiari”*.

Con ordinanza n. 23 del 21 dicembre 2018 il Sindaco ha disposto l’interruzione del gioco nelle fasce orarie 7.30 – 9.30, 12.00 – 14.00 e 19.00 – 21.00.

Avverso l’ordinanza sindacale e il regolamento presupposto la ricorrente ha proposto il ricorso indicato in epigrafe, chiedendo l’annullamento dei provvedimenti oltre al risarcimento del danno.

Si è costituito in giudizio il Comune di Luino, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

In vista della trattazione nel merito le parti hanno depositato scritti difensivi insistendo nelle rispettive conclusioni.

Indi la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione all’udienza pubblica del 26 gennaio 2021.

Il ricorso proposto è affidato ai motivi di gravame di seguito sintetizzati:

I) Eccesso di potere per illogicità manifesta e irragionevolezza. Difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Inidoneità della misura a raggiungere lo scopo prefissato. Violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa. Violazione dell’art. 97 Cost.: le determinazioni adottate dal Comune di Luino avrebbero richiesto una previa e approfondita analisi, non solo relativa all’effettiva esistenza – e all’entità – del problema “gioco d’azzardo” nello specifico ambito territoriale di riferimento e di un’indagine sulla realtà sociale interessata, ma anche di una valutazione positiva in merito all’efficacia concreta della misura proposta. Nel caso di specie l’ordinanza sindacale sarebbe affetta da assoluta carenza di istruttoria, affidandosi le motivazioni ad argomenti generici e slegati dal contesto territoriale di riferimento e non poggiando su alcuna base scientifica;

II) Eccesso di potere per ingiustizia manifesta, irragionevolezza e carenza di motivazione. Violazione dell’art. 3 della L. n. 241/1990. Violazione del principio di proporzionalità e non discriminazione. Violazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. e di parità di trattamento di cui all’art. 41 Cost.: l’ordinanza impugnata non terrebbe conto del fatto che le limitazioni orarie imposte, o meglio, il numero eccessivo di fasce orarie previsto dalla misura comunale, sono talmente ampie e sproporzionate da rendere difficile o addirittura impossibile la prosecuzione dell’attività dell’operatore, con conseguente grave danno economico ed eccessivo sacrificio del privato. Inoltre in tal modo vi sarebbe una diminuzione e/o la fine dell’offerta di gioco lecita e regolamentata, con maggior emersione del fenomeno del gioco attraverso canali non regolamentati e pertanto illegali, con ogni conseguenza negativa in termini di sicurezza, ordine pubblico e aumento della criminalità. La disciplina degli orari di esercizio delle case da gioco e scommesse dovrebbe essere in concreto adottata in modo ragionevole e proporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti. L’ordinanza sindacale n. 23/2018 sarebbe inoltre in sé contraddittoria e discriminatoria nei confronti dei soli operatori che forniscono le varie tipologie di gioco lecito su canali di distribuzione fisici;

III) Violazione e falsa applicazione dell’Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato, Regioni ed Enti Locali del 07/09/2017 e dell’art. 1, comma 1049, Legge di stabilità per il 2018: in ogni caso, l’adozione di normative diversificate a livello territoriale appare incoerente con le scelte del Legislatore statale, il quale ha affidato alla Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali il compito di definire i rispettivi ambiti di competenza in materia di giochi. L’Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 07/09/2017 sul riordino del gioco, in particolare, ha riconosciuto agli

Enti locali *“la facoltà di stabilire delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco”*. Inoltre, ha chiarito che *“la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell’arco della giornata va definita, d’intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale, anche al fine del futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti così definiti”*. Nel caso specifico, non solo non risulterebbe che l’Amministrazione comunale luinese si sia preventivamente interfacciata con l’Agenzia prima di emettere l’Ordinanza impugnata, al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze nello svolgimento di attività di interesse comune, ma si sarebbe discostata anche dai precetti dell’Intesa stessa, valevoli come norme di indirizzo per l’azione degli Enti locali.

Va premesso che con la deliberazione n. 41 del 28 settembre 2018 il Consiglio comunale ha approvato il regolamento per la prevenzione ed il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d’azzardo lecito e per la disciplina degli orari per l’esercizio di apparecchi e congegni automatici di gioco. Il Consiglio comunale ha tenuto conto delle risultanze del primo progetto *“Proposte Azzardate”* per la prevenzione e la cura delle dipendenze da gioco d’azzardo patologico realizzato dal Comune di Luino e finanziato dalla Regione Lombardia, nonché dei dati forniti dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli relativi alla raccolta del gioco d’azzardo nel territorio della Provincia di Varese, dai quali risultava un’offerta e una fruizione del gioco lecito molto alta, con una raccolta di giocate in aumento nel corso degli anni, dopo la lieve flessione del 2015. Il Comune ha altresì considerato i dati di accesso presso i S.E.R.T. territorialmente competenti per il territorio, rilevando in progressiva crescita il numero delle persone con disturbi legati al gioco d’azzardo nel periodo 2000 - 2018.

L’aumento della sindrome da gioco d’azzardo - qualificata dall’organizzazione Mondiale della Sanità come una malattia sociale ed una vera e propria dipendenza – ha portato il legislatore nazionale, con il D.L. n.158/2012, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1 comma 1, della legge 8 novembre 2012, n.189, ad aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA) con le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia.

Anche il legislatore regionale è intervenuto con la legge regionale n. 8 del 21 ottobre 2013 dettando disposizioni finalizzate alla prevenzione ed al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d’azzardo patologico (GAP), nonché al trattamento e al recupero delle persone che ne sono affette ed al supporto delle loro famiglie.

Sulla base di tali elementi il Consiglio comunale, reputando uno dei principali fattori di rischio per l’emergere della dipendenza da gioco d’azzardo la diffusione degli apparecchi di gioco, ha ritenuto, a tutela della salute pubblica, di intervenire attraverso la limitazione degli orari di funzionamento degli apparecchi automatici da gioco di cui all’art. 110 c. 6 del TULLPS collocati all’interno di esercizi autorizzati ex art. 86 o ex art 88 del medesimo Testo Unico, demandando al Sindaco l’adozione di propri provvedimenti in materia.

Con l’ordinanza n. 23 del 21 dicembre 2018 il Sindaco di Luino è intervenuto in attuazione dell’atto di indirizzo consiliare avendo rilevato che *“il contrasto dei fenomeni patologici connessi al disturbo da gioco d’azzardo può essere utilmente esercitato anche attraverso interventi volti a regolare e limitare l’accesso alle apparecchiature di gioco”*. Il Sindaco ha quindi stabilito di limitare gli orari di esercizio dell’attività delle sale gioco e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro, collocati in altre tipologie di esercizi (commerciali, locali o punti di offerta del gioco).

Così ricostruito il contenuto dei provvedimenti impugnati ed il contesto anche normativo di riferimento, il Collegio passa ad esaminare i motivi di gravame, che possono essere esaminati congiuntamente, in quanto intimamente connessi, e che, si anticipa, sono infondati.

Tenuto conto dei riferimenti contenuti nella deliberazione di approvazione del Regolamento, il Collegio è dell’avviso che l’atto regolamentare sulla cui base è stata assunta l’ordinanza sindacale impugnata si fonda su elementi concreti, contestualizzando il fenomeno della ludopatia in relazione al territorio del Comune.

Quanto alla misura adottata per contrastare la diffusione del fenomeno, ovvero la limitazione delle fasce orarie di attività degli apparecchi da gioco, la giurisprudenza si è attestata da tempo sul principio secondo cui la previsione di limitazioni orarie è idoneo strumento di lotta al fenomeno della ludopatia (Consiglio di Stato, sez. V 26 agosto 2020 n. 5225, che richiama il proprio precedente 5 giugno 2018 n. 3382).

In tale solco si pongono sia il Regolamento del Comune di Luino, che all'art. 5 demanda al Sindaco la *“determinazione di specifiche fasce orarie di apertura/chiusura che garantiscano la maggior efficacia possibile per il raggiungimento dell’obiettivo di rendere difficoltoso il consumo di gioco in orari tradizionalmente e culturalmente dedicati alle relazioni familiari”*, sia l’ordinanza sindacale impugnata, laddove afferma che *“contrasto di fenomeni patologici connessi al disturbo da gioco d’azzardo può essere utilmente esercitato anche attraverso interventi volti a regolare e limitare l’accesso alle apparecchiature di gioco”*.

Va poi aggiunto che 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 (cfr. T.A.R. Veneto, sez. III 11 novembre 2019 n. 1109; T.A.R. Milano, sez. IV 15 marzo 2021 n. 665, che richiama l’art. 115 comma 2 c.p.c.), come attestano le numerose iniziative di contrasto assunte dalle autorità pubbliche a livello europeo, nazionale e regionale. Tenuto conto di tali considerazioni, l’ordinanza impugnata e il presupposto Regolamento appaiono sorretti da un’adeguata istruttoria, che giustifica la misura adottata.

Sotto altro profilo, allo stato attuale delle conoscenze, non sembra irragionevole né sproporzionato imporre limitazioni ad attività economiche riconosciute scientificamente pericolose alla salute, proprio perché non si tratta dell’introduzione di una sorta di “proibizionismo”, che potrebbe sortire effetti contrari sul piano stesso della tutela della salute, né di divieto generalizzato, ma di regolamentazione in corrispondenza di luoghi particolari e di particolari fasce orarie a più alta fruibilità di esercizi di gioco (cfr. Consiglio di Stato, sez. III 19 dicembre 2019 n. 8563).

Quanto alla dedotta violazione dell’Intesa conclusa nell’ambito della Conferenza Unificata Stato – Regioni - Enti locali il 7 settembre 2017 con riferimento alla disciplina dell’orario e della mancata consultazione dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per il parere di competenza valga quanto segue.

Va ricordato che l’art. 1 comma 936 della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha previsto che entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fossero 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. La norma ha inoltre stabilito che *“Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti”*.

La giurisprudenza prevalente – condivisa da questa Sezione - attribuisce carattere non cogente all’Intesa raggiunta, in data 7 settembre 2017, in sede di Conferenza Unificata (cfr. Consiglio di Stato Sez. IV n. 8/2021; *idem* Sez. V, nn. 4119, 4121, 4125, 5223, 5226, 6331 del 2020). Ciò in quanto il contenuto dell’Intesa stessa non è stato poi trasfuso nel previsto decreto ministeriale, che non è mai stato adottato. Sicché all’Intesa non può attribuirsi alcun valore vincolante, neppure nella forma minima dell’atto di indirizzo rivolto agli Enti Locali (cfr. Tar Milano sez. IV 15 marzo 2021 n. 665).

Non essendo cogente l’Intesa, non può costituire parametro per lo scrutinio di legittimità dei provvedimenti impugnati.

Quanto alla censura con cui la ricorrente lamenta la disparità di trattamento con altri tipi di gioco, va osservato che gli apparecchi automatici per il gioco (le c.d. *slot machine* e *video lottery*) comportano una “relazione” diretta con il giocatore, e la loro modalità di utilizzo – senza intermediazione alcuna - favorisce il gioco compulsivo, diversamente da altre forme di gioco lecito (si pensi al gioco del lotto o ai c.d. gratta e vinci). La dedotta disparità di trattamento postula quindi

una identità di effetti, quanto all'incentivo al gioco patologico, che non si ravvisa tra le diverse tipologie di giochi leciti e dunque tra le relative discipline di fruizione. Proprio le differenti modalità di fruizione delle diverse tipologie di gioco lecito giustificano una diversa disciplina volta a contenere fenomeni di ludopatia.

Il principio di uguaglianza – come noto - impone discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale di proporzionalità e ragionevolezza. In relazione alla disciplina dei giochi leciti, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo più volte di affermare la più elevata pericolosità, ai fini del rischio di determinare forme di dipendenza patologica, dei giochi cui si riferisce l'ordinanza impugnata, evidenziando che 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 Torino sezione II 11 luglio 2017 n. 824 e giurisprudenza ivi richiamata: 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).

E' stato poi condivisibilmente osservato che l'argomento secondo cui l'amministrazione non avrebbe tenuto conto di altre forme di gioco verso le quali i soggetti affetti da ludopatia si indirizzerebbero prova troppo, poiché dimostra che comunque è opportuno limitare già una delle possibili forme di gioco se anche ve ne sono altre a disposizione (Consiglio di Stato sez. V 26 agosto 2020 n. 5226).

Va poi aggiunto che l'ordinanza impugnata disciplina ambiti sui quali sussiste la competenza del Sindaco ai sensi della normativa applicabile, sicché non può essere lamentata la disparità di trattamento in relazione ad ambiti estranei alla predetta competenza, quali i giochi on line. La parità di trattamento invocata dalla parte ricorrente si risolverebbe nell'impossibilità per le amministrazioni comunali di arginare il fenomeno del gioco patologico a tutela delle fasce più esposte della comunità locale, anche con riferimento alle tipologie di gioco per le quali la legge riconosce loro facoltà di intervento.

Per le ragioni che precedono il ricorso non è meritevole di accoglimento e va pertanto rigettato. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente al pagamento, a favore del Comune di Luino, delle spese di giudizio, che liquida in € 3.000,00 (tremila), oltre oneri fiscali, previdenziali e spese generali di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Valentina Santina Mameli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Valentina Santina Mameli

IL PRESIDENTE

Domenico Giordano

IL SEGRETARIO