



[Indietro](#)

Publicato il 11/07/2017

N. 00836/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00157/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 157 del 2017,
proposto da:

Seven Cora Service S.r.l., in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli
avvocati Luca Giacobbe e Massimiliano Perrone e
domiciliata ex art. 25 cpa presso T.A.R. Piemonte
Segreteria in Torino, corso Stati Uniti, 45;

contro

Comune di **Domodossola**, in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso
dall'avvocato Aldo Lopez e domiciliato ex art. 25 cpa
presso T.A.R. Piemonte Segreteria in Torino, corso
Stati Uniti, 45;

nei confronti di

Azienda Sanitaria Locale del Verbano Cusio Ossola,
non costituita in giudizio;

per l'annullamento

1. del Verbale di Deliberazione del Consiglio Comunale n. 84 del 29/11/2016 avente ad oggetto *l'"approvazione del regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco"* affissa all'Albo Pretorio Comunale dal 5 al 20 dicembre 2016 e divenuta esecutiva il 16 dicembre 2016;
2. del *"Regolamento per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco"* approvato con la Deliberazione del Consiglio Comunale sub 1;
3. nonché, di ogni altro atto e provvedimento ad essa presupposto e conseguente, ancorché non conosciuto, richiamato *per relationem* nella medesima ordinanza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di **Domodossola**;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2017 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1) Con il ricorso in epigrafe la società Seven Cora Service s.r.l., qualificandosi come titolare di n. 38 apparecchi installati presso esercizi commerciali siti in **Domodossola**, ha impugnato:

a) la deliberazione del C.C. di **Domodossola** n. 84 del 29/11/2016 avente ad oggetto: *“Approvazione del regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco”*;

b) il Regolamento così approvato, con particolare riferimento ad alcune specifiche disposizioni dettate dagli artt. 5, 6, 9, 13 e 14.

Di tali atti ha chiesto l'annullamento formulando censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

2) Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune di **Domodossola** che ha depositato una memoria corredata da documentazione.

3) Nella camera di consiglio del 29 marzo 2017 il Tribunale ha preso atto della rinuncia della parte ricorrente all'istanza cautelare e ha fissato per la trattazione della causa nel merito la pubblica udienza del 31 maggio 2017.

4) In vista di tale data le parti hanno depositato scritti difensivi.

All'udienza fissata la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Premessa

1) La "ludopatia" è definita dall'Organizzazione mondiale della sanità come "*patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro*" (in tal senso si esprimeva l'art. 5 comma 2 del D.L. n. 158 del 2012, ora abrogato, che aveva esteso i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da tale patologia).

2) Il legislatore nazionale è in anni recenti ripetutamente intervenuto nella materia, peraltro in modo disorganico.

Nella sentenza 11 maggio 2017 n 108 la Corte Costituzionale ha ricordato che il citato D.L. 13

settembre 2012 n. 158 ha previsto all'art. 7, commi 4 e seguenti, *“una serie di disposizioni intese a contrastare l'insorgenza di detta patologia”*; ciò ha fatto (comma 10) con particolare riferimento alla *“progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS – ossia con le cosiddette slot machines – che risultino ubicati in prossimità di luoghi “sensibili” (in specie, istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi)”*. Il tutto nell'ambito di *“Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”* (questo il titolo del decreto-legge citato).

È successivamente intervenuta la legge 11 marzo 2014 n. 23 (*“Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”*) che, all'art. 14 (intitolato *“Giochi pubblici”*) ha delegato il Governo *“ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi”* (comma 1). Ciò anche allo scopo di corrispondere *“all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile”* (comma 2 lett. a).

Con la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (Legge di stabilità 2016) è stato infine disposto (art. 1 comma

936): *“Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 88 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”*.

3) Come evidenziato nella citata sentenza della Corte Costituzionale n. 108/2017 nessuna delle disposizioni precedentemente citate ha avuto finora attuazione. Risulta che in sede di Conferenza unificata è da tempo in discussione una bozza di accordo che dovrebbe portare a compimento il procedimento di cui alla normativa più recente, il cui perfezionamento è però evidentemente condizionato dalla pluralità di interessi (corposi e confliggenti) in gioco.

4) In questo quadro tuttora fluido numerose Regioni hanno adottato leggi organiche in materia di prevenzione e contrasto del gioco d'azzardo patologico (GAP o ludopatia). Tra queste, la Regione Piemonte, che ha approvato la legge regionale 2 maggio 2016 n. 9, intitolata *“Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico”*. Tale legge prevede che il Consiglio regionale approvi (art. 3) un *“Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico”*; e disciplina, tra l'altro, la *“collocazione degli apparecchi per il gioco lecito”* (art. 5) e le *“limitazioni all'esercizio del gioco”* (art. 6).

5) A valle, sono poi intervenuti numerosi Comuni del Piemonte che, attraverso ordinanze sindacali o regolamenti adottati dall'organo consiliare, hanno dettato specifiche norme riguardanti la disciplina in ambito locale delle sale giochi e degli apparecchi utilizzati per i giochi consentiti ai sensi dell'art. 110 del TULPS.

Si può in effetti affermare che la realtà regionale piemontese è caratterizzata da una accentuata propensione delle amministrazioni comunali ad affrontare e disciplinare, a livello locale, un fenomeno (quello del gioco d'azzardo patologico o ludopatia) la cui rilevanza e pericolosità a livello sociale e sanitario non può essere seriamente messa in discussione, se non altro tenuto conto dalla particolare attenzione che il legislatore statale e quelli regionali vi hanno riservato. E sempre in attesa che lo Stato faccia la sua parte, adottando una disciplina organica della materia che copra l'intero territorio nazionale, così da garantire quella uniformità di indirizzo che è ragionevolmente auspicabile.

6) Alla luce di queste premesse si può procedere all'esame del ricorso in epigrafe.

Il ricorso proposto dalla società Seven Cora Service s.r.l.

7) La ricorrente agisce in quanto “*società facente parte del gruppo multinazionale Codere operante nel settore della gestione diretta di apparecchi con vincite in denaro di cui all'art. 110 comma 6 lett. a) del RD 18/6/1931 n. 773 c.d. TULPS*”, nonché “*titolare di n. 38 apparecchi installati presso esercizi commerciali*” siti in **Domodossola**. Chiede l'annullamento del Regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da

intrattenimento o da gioco approvato con deliberazione del Consiglio comunale di **Domodossola** n. 84 del 29/11/2016 lamentando in particolare l'illegittimità:

a) dell'art. 5 che disciplina la "*Collocazione degli apparecchi per il gioco lecito*", anche in relazione alla disciplina transitoria, cioè ai tempi di adeguamento alla norma, dettata dall'art. 14;

b) dell'art. 6 che disciplina i "*Requisiti dei locali da adibirsi a sala giochi*";

c) dell'art. 9 che disciplina gli "*Orari di apertura sala giochi e di funzionamento degli apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 del T.U.L.P.S.*", fissando per le prime un orario di esercizio "*dalle ore 10:00 alle ore 24:00 di tutti i giorni, compresi i festivi*"; e per i secondi un orario di funzionamento "*dalle ore 14:00 alle 18:00 e dalle ore 20:00 alle ore 24:00 di tutti i giorni, compresi festivi*"; nonché prescrivendo che "*nelle ore di sospensione del funzionamento*" gli apparecchi "*devono essere spenti tramite apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili*";

d) dell'art. 13 che detta disposizioni in tema di "*Sanzioni*".

8) Queste, in sintesi, le censure formulate nel ricorso:

a) *violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 6 della L.R. n. 9/2016; travisamento ed erronea valutazione parziale dei presupposti* (il "**distanziometro**" previsto dall'art. 5 del Regolamento comunale amplia il catalogo dei "luoghi sensibili" previsti dall'art. 5 della legge regionale, senza fornire la necessaria motivazione; anche le limitazioni temporali stabilite dall'art. 9 del Regolamento non trovano adeguata giustificazione in rapporto alle previsioni di cui all'art. 6 della legge regionale);

b) *difetto di istruttoria e carenza motivazionale* (le prescrizioni limitative del Regolamento - in particolare quelle relative alle fasce orarie previste dall'art. 5 - sono prive di un benché minimo supporto istruttorio a sostegno delle scelte operate, a parte il riferimento a dati genericamente richiamati e a finalità meramente enunciate; ciò comporta una totale carenza dell'atto sotto il profilo motivazionale, in assenza di qualsiasi rilevazione sociale, statistica e sanitaria del fenomeno del gioco d'azzardo patologico, anche in relazione all'incidenza di altre tipologie di gioco (ad esempio, gratta e vinci, scommesse sportive);

c) *violazione dei principi in materia di ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità e imparzialità dell'azione amministrativa; eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e illogicità manifesta* (la libertà di iniziativa economica privata è stata compressa in modo irragionevole e sproporzionato; negli esercizi commerciali presso cui sono installati gli apparecchi gestiti dalla ricorrente - bar, rivendite tabacchi, ricevitorie lotto che in genere chiudono entro le ore 20,00 - la limitazione oraria prevista dal Regolamento riduce di fatto a sole quattro ore - dalle 14 alle 18 - il funzionamento degli apparecchi da intrattenimento; inoltre l'ampia individuazione dei "luoghi sensibili" rende, di fatto, impossibile l'installazione di nuovi apparecchi, con un effetto espulsivo che interesserà nel periodo transitorio anche gli esercizi già esistenti e dotati degli apparecchi in questione; ulteriore aggravamento deriva dalle previsioni - prive di supporto normativo - dell'art. 6 del Regolamento in tema di requisiti dei locali da adibire a sala giochi; illegittima è infine l'imposizione relativa allo

spegnimento degli apparecchi nelle ore di sospensione del loro funzionamento);

d) *violazione degli artt. 42 e 50 comma 7 del TUEL; carenza di presupposti; incompetenza* (il consiglio comunale è incompetente a disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco, essendo la materia rimessa alla competenza del sindaco ex art. 50 comma 7 del TUEL; le sanzioni previste dall'art. 13 del Regolamento sono state illegittimamente introdotte in violazione del principio di legalità).

9) Preliminarmente va esaminata l'eccezione formulata dalla difesa comunale di inammissibilità/improcedibilità del ricorso per acquiescenza e carenza di interesse, non essendo stata precedentemente impugnata l'ordinanza sindacale n. 98 del 12/8/2016, che imponeva analoghi limiti orari di esercizio e di funzionamento delle sale giochi e degli apparecchi da gioco.

L'eccezione è infondata; a tal fine è sufficiente considerare che l'ordinanza in questione è entrata in vigore il 18/8/2016 con una previsione di efficacia solo fino al 31/10/2016 *“in ragione della probabile necessità di aggiornare il contenuto dell'atto medesimo ovvero di integrare la regolamentazione comunale in materia”*. L'evidente natura provvisoria della disciplina dettata dal provvedimento sindacale non può pregiudicare la legittimazione della società ricorrente ad impugnare la successiva, stabile regolamentazione introdotta in materia dal Consiglio comunale.

10) Il primo motivo di ricorso è parzialmente fondato. La società ricorrente contesta, in particolare, le disposizioni di cui agli artt. 5 e 9 del Regolamento, che riguardano la *“Collocazione degli apparecchi per il gioco*

lecito” e gli “Orari di apertura sala giochi e di funzionamento degli apparecchi...”.

10.1) Quanto al primo profilo si deduce che il “**distanziometro**” previsto dall’art. 5 amplia il catalogo dei “luoghi sensibili” previsti dall’art. 5 della L.R. n. 9/2016, senza fornire la necessaria motivazione. La censura merita accoglimento nei limiti di seguito precisati.

Rispetto all’elencazione contenuta nella norma regionale l’art. 5 del Regolamento ha introdotto:

- alla lettera a) la specificazione secondo cui gli “*istituti scolastici di ogni ordine e grado*” sono quelli “*pubblici e privati*”;

- alla lettera c) il riferimento ai “*luoghi di aggregazione per bambini, giovani e adulti nonché oratori e biblioteche*”, mentre la lettera f) della norma regionale fa riferimento ai “*luoghi di aggregazione giovanile ed oratori*”.

La pretesa estensione di cui alla lettera a) non è tale in realtà; si tratta solo di una specificazione, forse anche superflua, tenuto conto che non c’è alcuna ragione per differenziare gli istituti scolastici quali “luoghi sensibili” in ragione della loro natura pubblica o privata.

Diverso è il caso della lettera c); non per il riferimento anche ai bambini (riconducibili alla categoria “giovanile” e comunque, presumibilmente, non utilizzatori degli apparecchi di cui si tratta) o alle biblioteche (certo annoverabili tra i luoghi di aggregazione), ma per l’estensione agli adulti, cioè a soggetti che la legge regionale non prende in considerazione con specifico riferimento ai luoghi di aggregazione. Per farlo legittimamente il Comune avrebbe dovuto fornire un minimo di motivazione ai

sensi dell'art. 5 comma 2 della L.R. n. 9/2016, secondo cui: *“I comuni possono individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni di cui al comma 1, tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica”*. Mancando ogni riferimento alle ragioni della scelta, l'estensione in esame risulta illegittima e va annullata.

10.2) Quanto alla disciplina degli orari di apertura delle sale giochi e di funzionamento degli apparecchi risulta infondata la censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 6 della legge regionale. La circostanza che la norma preveda la possibilità per i Comuni di disporre *“limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, per una durata non inferiore a tre ore nell'arco dell'orario di apertura previsto...”* non impedisce alle Amministrazioni comunali di introdurre limiti ben più stringenti. Quello delle tre ore è infatti il limite minimo, per cui il suo superamento non è di per sé causa di illegittimità; si tratterà semmai di verificare se una diversa e più gravosa disciplina sia compatibile con i principi dell'ordinamento e con le regole procedurali. Di ciò ci si occuperà trattando degli ulteriori motivi di ricorso. Per il profilo in questione, dunque, il primo motivo è comunque infondato.

11) Il secondo motivo di ricorso (sintetizzato al precedente punto 8.b) è complessivamente infondato.

11.1) La censura con cui la ricorrente deduce il difetto d'istruttoria, per non avere l'amministrazione effettuato specifiche o, comunque, adeguate indagini in ordine all'incidenza del fenomeno della ludopatia sul territorio comunale, non merita condivisione.

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.

Possono qui richiamarsi, in sintesi: 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 n. 158 del 2010, che ha introdotto numerose misure di contrasto al gioco d'azzardo on line e off line; l'art. 14 della legge n. 23 del 2014, recante la 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 n. 190 del 2014, che ha trasferito presso il Ministero della Salute l'Osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo ed il fenomeno della dipendenza grave; le numerose leggi regionali, inclusa la legge regionale piemontese n. 9 del 2016, che demandano agli enti locali l'adozione di misure di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico.

Nella specie, i dati forniti dal Dipartimento delle dipendenze della ASL V.C.O. (a cui si fa riferimento nella relazione illustrativa ed esplicativa del Regolamento impugnato) evidenziano, in ogni caso, la crescita del fenomeno della ludopatia nel tempo a livello locale (n. 48 giocatori patologici in carico al Ser. D nell'anno 2015); ma è verosimile ritenere che il

numero reale delle persone affette da ludopatia sia assai maggiore, poiché una parte significativa del fenomeno resta sommerso (cosiddetta “cifra oscura”), in quanto molti soggetti ludopatici non si rivolgono alle strutture sanitarie e ai servizi sociali.

Il Regolamento impugnato, in disparte ogni considerazione in ordine alla sua natura di atto normativo, è adeguatamente motivato con riferimento all’esigenza di tutela della salute pubblica e del benessere individuale e collettivo.

11.2) Quanto al rapporto con altre tipologie di gioco (ad esempio, gratta e vinci, scommesse sportive) si deve considerare che 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 il provvedimento impugnato, 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 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).

11.3) Sotto altro profilo si deve evidenziare - con specifico riferimento al gioco on-line e al gratta e vinci - che l'amministrazione comunale non ha il potere di intervenire su tali tipologie di gioco; il Comune resistente si è attivato nei limiti della sua competenza e il mancato intervento in altri settori non può rilevare ai fini della legittimità delle scelte operate. Se così non fosse, risulterebbe impossibile per le amministrazioni comunali ogni tentativo 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.

12) È complessivamente infondato anche il terzo motivo di ricorso (punto 8.c).

121.1) Come è noto, il principio di proporzionalità trova origine nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa tedesca ed è stato successivamente fatto proprio dalla Corte di Giustizia UE, specialmente in materia di sanzioni, di aiuti di Stato, di deroghe alle regole della concorrenza, assurgendo così a principio generale dell'ordinamento comunitario.

Se le origini del principio di proporzionalità sono da ricondurre al diritto tedesco, è stato in particolare attraverso l'opera della giurisprudenza della Corte di giustizia UE che lo stesso si è poi diffuso anche

all'interno di altri ordinamenti nazionali dell'area comunitaria.

Nel diritto pubblico italiano, il principio di proporzionalità è stato progressivamente applicato in modo estensivo anche per fattispecie prive di diretta rilevanza per il diritto europeo, per effetto della previsione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, come modificata nel 2005.

Esso impone all'amministrazione che adotta un provvedimento limitativo nei confronti di privati un giudizio fondato su tre criteri: idoneità, necessità ed adeguatezza della misura prescelta (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015 n. 964).

L'idoneità esprime il rapporto tra i mezzi impiegati ed il fine che si vuole perseguire. Sulla base di tale criterio, vanno scartate tutte le misure che non sono in grado di realizzare il fine. La necessità rappresenta la conformità dell'azione amministrativa alla regola del mezzo più mite, e cioè l'obbligo per l'amministrazione di mettere a confronto le misure ritenute idonee ed orientare la scelta sulla soluzione comportante il raggiungimento dell'obiettivo attraverso il minimo sacrificio degli interessi incisi dal provvedimento. Infine, l'adeguatezza è strettamente collegata alla necessità e si pone come vincolo quantitativo della scelta e "misuratore" del grado di soddisfazione degli interessi meritevoli di tutela, in particolare, degli interessi deboli per quanto riguarda l'aspetto del giusto equilibrio in sede di bilanciamento.

Secondo la giurisprudenza comunitaria ed amministrativa, pertanto, il principio di proporzionalità impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è

opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. Ne consegue che, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio di proporzionalità rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale, in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi.

Date tali premesse, la proporzionalità non deve essere considerata come un canone rigido ed immutabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa e, in ultima analisi, la sua rispondenza alla razionalità ed alla legalità (Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 2015 n. 284).

Nella fattispecie in esame, l'impugnata disciplina comunale limitativa degli orari dei pubblici esercizi in cui si svolgono attività di gioco o scommessa, nonché degli orari di funzionamento degli apparecchi a ciò destinati, che consente un esercizio giornaliero degli apparecchi in questione pari a otto ore complessive, appare al Collegio adeguata e proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti: la prevenzione, il contrasto e la riduzione del gioco d'azzardo patologico.

L'amministrazione ha realizzato un ragionevole contemperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico a prevenire e contrastare i fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, non essendo revocabile in dubbio che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresca 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 (cfr., in questi termini: Cons. Stato, sez. V, 13 giugno 2016 n. 2519; TAR Veneto, sez. III, 3 maggio 2017 n. 434).

L'idoneità del Regolamento impugnato a realizzare l'obiettivo perseguito deve essere apprezzata, tenendo presente che scopo del provvedimento 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, 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 e di funzionamento dei relativi apparecchi è, in altre, parole, solo una delle molteplici misure che le autorità pubbliche possono adottare per combattere il fenomeno della ludopatia, che ha radici complesse e rispetto al quale non esistono soluzioni di sicuro effetto.

12.2) Sotto altro profilo la ricorrente evidenza che negli esercizi commerciali presso cui sono installati gli apparecchi da lei gestiti - bar, rivendite tabacchi, ricevitorie lotto che in genere chiudono entro le ore 20,00 - la limitazione oraria prevista dal Regolamento riduce di fatto a sole quattro ore - dalle 14 alle 18 - il funzionamento degli apparecchi da intrattenimento. Si tratta di una constatazione suggestiva, ma inidonea a incidere sulla valutazione relativa alla legittimità del provvedimento impugnato. Se infatti è legittima (come

il Collegio ritiene) la limitazione del periodo di funzionamento degli apparecchi a specifiche fasce orarie per complessive otto ore giornaliere, non rileva che in singoli esercizi tale monte ore risulti ridotto, posto che tale riduzione non è imposta dalla norma regolamentare, ma è conseguente al tipo di attività svolta e all'orario di apertura scelto negli esercizi in questione. L'individuazione del monte ore complessivo e delle fasce orarie è frutto di scelte ponderate, funzionali a specifiche finalità: dunque legittime; ne consegue che non è ipotizzabile una diversa articolazione in relazione alle diverse tipologie di esercizi in cui gli apparecchi da gioco sono installati.

12.3) Non è sufficiente a sostenere la tesi dell'illegittimità del provvedimento impugnato l'asserita natura "espulsiva" della disciplina regolamentare introdotta dal Comune di **Domodossola**, con riferimento alle previsioni dell'art. 5 relative alla collocazione degli apparecchi da gioco. A parte quanto rilevato al precedente punto 10.1), la norma comunale è sostanzialmente riproduttiva dell'art. 5 della L.R. n. 9/2016 e, dunque, è contro quest'ultima disposizione che, eventualmente, dovevano essere indirizzate le censure formulate nel ricorso.

12.4) Non è fondata neppure la censura rivolta contro l'art. 6 del Regolamento, che disciplina i "*Requisiti dei locali da adibirsi a sala giochi?*". Anche a prescindere dalla dubbia legittimazione ad agire contro una tale norma da parte del gestore di apparecchi da gioco (e non dall'esercente del locale in cui gli stessi sono installati), si ritiene che la disposizione possa essere agevolmente ricondotta al potere regolamentare in materia di igiene

ed edilizia pacificamente attribuita all'Amministrazione comunale.

12.5) Priva di consistenza è, infine, la censura relativa allo spegnimento degli apparecchi nelle ore di sospensione del loro funzionamento. La previsione di cui all'art. 9 comma 3 del Regolamento comunale, essendo esclusivamente mirata ad evitare ogni possibilità di utilizzazione degli apparecchi al di fuori degli orari consentiti, non comporta nessuna apprezzabile lesione per la società ricorrente o per gli esercenti.

13) Anche il quarto e ultimo motivo di ricorso (punto 8.d) non merita accoglimento.

Innanzitutto non sussiste la prospettata violazione degli artt. 42 e 50 comma 7 del TUEL, posto che il Consiglio comunale non ha fatto applicazione di quest'ultima norma adottando il provvedimento impugnato, ma ha legittimamente esercitato il suo potere regolamentare, espressamente richiamandosi alla L.R. n. 9/2016.

Quanto alle sanzioni previste dall'art. 13 del Regolamento, anche a prescindere dalla dubbia legittimazione attiva della società ricorrente, si osserva che la norma trova copertura legislativa nell'art. 7-bis del TUEL, secondo cui *“per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali... si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro”*.

14) In conclusione, il ricorso merita accoglimento nei limiti precisati al precedente punto 10.1); il Regolamento comunale impugnato va conseguentemente annullato nella sola parte in cui, all'art. 5 comma 1 lett. c), fa riferimento agli *“adult?”* in

relazione ai “*luoghi di aggregazione*”. Per la restante parte il ricorso deve essere respinto.

Le spese possono essere compensate tra le parti, tenuto conto che nella materia si registrano contrastanti orientamenti giurisprudenziali e che la relativa disciplina è ancora in attesa di una definizione organica e complessiva (come evidenziato nella premessa).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo accoglie, nei limiti e con gli effetti precisati in motivazione al punto 14); per la restante parte lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente, Estensore

Savio Picone, Consigliere

Paola Malanetto, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO

