

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 6383 del 2015, proposto dalla Regione Lombardia, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Lucia Tamborino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Sebastiana Dore in Roma, via Principessa Clotilde, n. 2;

contro

La s.r.l. Mmgames;

nei confronti di

Il Comune di Casalpusterlengo, Sportello Unico delle Attività Produttive e Comuni Associati;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, n. 149/2015, resa tra le parti, concernente il divieto di prosecuzione della attività di raccolta di gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento collegati alla rete telematica.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 agosto 2015 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e udito per le parti l'avvocato Maria Lucia Tamburrino.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per la Lombardia, l'odierna appellata invocava l'annullamento:

a) dell'ordinanza n. 12 dell'8 marzo 2014, con la quale il responsabile dello Sportello Unico delle Attività Produttive del Comune di Casalpusterlengo e Comuni associati ha vietato la prosecuzione dell'attività di raccolta di gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento

collegati alla rete telematica di VLT, presso i locali siti in Viale Mantova n. 56;

b) del provvedimento n. 4674/8.4 dell'11 marzo 2014, con cui il responsabile dello Sportello Unico ha vietato la somministrazione nello stesso locale di alimenti e bevande, in quanto attività accessoria alla prima.

2. Il primo giudice accoglieva il ricorso, aderendo all'impostazione sostenuta dall'originaria ricorrente secondo la quale la disciplina contenuta nell'art. 5, comma 1, della L.r. n. 8/2013 e nell'Allegato A alla deliberazione di Giunta regionale n. X/1274, non potrebbe trovare applicazione nei suoi confronti, dovendosi escludere che ricorra sia configurabile, nel caso di specie, un'ipotesi di «nuova collocazione» di apparecchi da gioco in ragione del fatto che l'interessata ha ottenuto in data 19 dicembre 2013 (ossia prima dell'entrata in vigore dei nuovi limiti di distanza dai luoghi sensibili) l'autorizzazione del Questore di Lodi ex art. 88 T.U.L.P.S.

Due sono stati gli argomenti utilizzati dal TAR, per sostenere che il cd. distanziometro non possa applicarsi agli apparecchi collocati, giusta autorizzazione del Questore, prima della sua entrata in vigore, anche se sprovvisti di S.C.I.A.:

I) l'applicazione al caso di specie del principio, di matrice giurisprudenziale, secondo il quale le norme comportanti restrizioni e vincoli allo svolgimento dell'attività commerciale privata devono essere interpretate, in caso di dubbio, in modo da consentire il più ampio svolgimento dell'iniziativa economica;

II) la previsione normativa contenuta nell'art. 1, comma 2, del D.L. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2012, secondo il quale «le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate e applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti».

3. Avverso la sentenza indicata in epigrafe propone appello la Regione Lombardia, sostenendo l'erroneità dell'esegesi offerta dal primo giudice, in quanto l'autorizzazione del Questore non soddisferebbe tutti i requisiti necessari per l'esercizio dell'attività commerciale in questione, tanto che sarebbe necessaria la S.C.I.A. Inoltre, non si sarebbe in presenza di un'ordinaria attività commerciale, poiché potenzialmente lesiva degli interessi dei giocatori, quindi della salute dei cittadini. In ragione di ciò, l'appellante ritiene che l'interpretazione del quadro normativo – fatta propria dal TAR - contrasterebbe con i principi dell'Unione europea, avanzando sul punto la richiesta di rimessione alla Corte di Giustizia sulla questione concernente i limiti alle attività commerciali derivanti da interessi generali.

Precisa l'appellante, inoltre, che la S.C.I.A. dovrebbe essere accompagnata da un progetto in ordine alla conformità urbanistica, edilizia e sanitaria.

Inoltre, il termine «collocazione» presupporrebbe il collegamento telematico, quindi, sarebbe necessariamente successivo alla S.C.I.A.

La correttezza di una simile interpretazione sarebbe, infine, stata ribadita dalla l.r. Lombardia n. 11/2015, che ha modificato la l.r. Lombardia, n. 8/2013, sostituendo il termine «collocazione» con

quello di «installazione».

4. Ritiene la Sezione che l'appello è fondato e deve essere accolto.

Occorre al riguardo rilevare che l'attività di raccolta di gioco lecito mediante apparecchi VLT è sottoposta ad un duplice vaglio da parte dell'amministrazione, atteso che per poter essere legittimamente esercitata deve essere preceduta dall'autorizzazione del Questore ex art. 88 T.U.L.P.S. e dalla relativa S.C.I.A. Una simile disciplina è conforme ai principi dell'Unione europea, come chiarito dalla Corte di Giustizia con la pronuncia del 12 settembre 2013, secondo la quale «Gli artt. 43 e 49 del Trattato C.E. non ostano a una normativa nazionale che imponga alle società interessate a esercitare attività collegate ai giochi d'azzardo l'obbligo di ottenere un'autorizzazione di polizia, in aggiunta a una concessione rilasciata dallo Stato al fine di esercitare simili attività, e che limiti il rilascio di una siffatta autorizzazione segnatamente ai richiedenti che già sono in possesso di una simile concessione».

Si tratti di titoli che evidentemente sono preordinati al soddisfacimento di interessi diversi.

Infatti, mentre l'autorizzazione di polizia mira al contrasto dei fenomeni di criminalità legati al mondo delle scommesse, la S.C.I.A. consente di verificare il rispetto di quegli altri interessi che devono essere tutelati nell'esercizio dell'attività commerciale in questione, tra i quali spicca quello della tutela del consumatore rispetto alla cd. ludopatia.

Quest'ultimo rappresenta un «motivo imperativo di interesse generale» che giustifica restrizioni all'attività in questione, senza che possa venire in dubbio un eventuale contrasto con la disciplina dell'Unione europea.

La differenza tra le tipologie di interessi tutelati dall'autorizzazione del Questore e dalla S.C.I.A. è chiaramente desumibile anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. Corte cost., n. 300/2011), che ha escluso che l'introduzione di una disciplina delle distanze in tale materia sia invasiva della competenza del legislatore nazionale in materia di ordine pubblico.

È evidente, quindi, che la disciplina sulle distanze è tesa a regolamentare il fenomeno delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti. Si tratta, in definitiva, di disposizioni che non incidono direttamente sulla individuazione e sulla installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni e, dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate (cfr. Cons. St., Sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498).

5. Tanto premesso, non è condivisibile l'interpretazione che il TAR ha dato alla disciplina contenuta nell'art. 5 della l.r. Lombardia, n. 8/2013, prima delle modifiche portate dalla l.r. Lombardia, n. 11/2015. Quest'ultima, infatti, ha portato, tra l'altro, le seguenti modifiche: «al comma 1 dell'articolo 5, le parole: "la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito" sono sostituite dalle seguenti: "la nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. 773/1931";

e) dopo il comma 1 dell'articolo 5 sono inseriti i seguenti:

"1-bis. Ai fini della presente legge per nuova installazione s'intende il collegamento degli apparecchi di cui al comma 1 alle reti telematiche dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data successiva alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione della deliberazione della Giunta regionale di cui al comma 1 relativa alla determinazione della distanza da luoghi sensibili».

Pertanto, se il legislatore regionale con la novella del 2015 specificamente disposto che la disciplina regionale riguarda l'attivazione dell'attività commerciale all'esito anche della presentazione della S.C.I.A. e dell'avvenuto collegamento telematico, occorre verificare un analogo principio riguarda le attività autorizzate dal Questore prima del 29 gennaio 2014, data di entrata in vigore della disciplina sul cd distanziometro, ma non ancora abilitate a seguito di S.C.I.A.

Il collegio rileva che è proprio la disposizione richiamata dal primo giudice quale parametro esegetico di riferimento, ossia l'art. 1, comma 2, del D.L. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2012, a non consentire di aderire all'impostazione prescelta dal TAR.

Essa, infatti, da un lato, precisa che le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate e applicate in senso tassativo, restrittivo; dall'altro, chiarisce che nell'interpretazione deve seguirsi un criterio di ragionevole proporzionalità rispetto alle perseguite finalità di interesse pubblico generale.

Nella materia in questione come sopra chiarito tra le finalità di interesse pubblico generale vi sono sicuramente quelle a tutela del 'consumatore' nei termini sopra indicati.

Pertanto, appare del tutto ragionevole ritenere che la disciplina regionale anche prima della novella del 2015, nell'utilizzare i termini di "collocazione" o di "installazione lecita", non facesse riferimento soltanto all'ottenimento dell'autorizzazione del Questore, che come detto tutela l'interesse all'ordine pubblico, ma dovesse intendersi riferita a quelle attività che fossero dotate di entrambi i titoli per essere legittimamente avviate (non solo l'autorizzazione del Questore, ma anche la presentazione della S.C.I.A.).

Pertanto, poiché nella fattispecie quest'ultima è stata presentata in data 7 marzo 2014, non v'è dubbio che dovessero applicarsi i limiti del cd. distanziometro.

6. In definitiva, l'appello deve essere accolto, con ciò che ne consegue in termini di riforma della sentenza di primo grado e di rigetto del ricorso introduttivo del giudizio. Le spese processuali dei due gradi seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 6383 del 2015, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna M.M. Games S.r.l. al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore della Regione Lombardia.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 agosto 2015 con l'intervento dei

magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/10/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

•