

Un'occasione persa

a cura di Geronimo Cardia

IL TAR VENETO INTERVIENE SUGLI ORARI DI GIOCO INDICATI DALLA REGIONE: TRA INTESA, EFFETTO CANGURO E ISTRUTTORIE



Con la sentenza pubblicata il 29.8.2022 (n.1317/2022, Reg. RIc. 283/2020), il Tar Veneto ha rigettato il ricorso di alcuni operatori che chiedevano l'annullamento "della deliberazione n. 2006 del 30 dicembre 2019, pubblicata sul Bur n. 5 del 10 gennaio 2020, avente ad oggetto "Adozione provvedimento di cui all'art. 8 "Limitazioni all'esercizio del Gioco" della Legge Regionale n. 38 del 10 settembre 2019 "Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico". Deliberazione della Giunta Regionale n. 120/CR del 5 novembre 2019", della Giunta regionale del Veneto; del parere favorevole espresso dalla Quinta Commissione consiliare nella seduta del 26 novembre 2019 e la nota (prot. n. 0016968) del 26 novembre 2019 avente ad oggetto pagr. n.472-120/CR/2019, richiamati per relationem dalla suddetta deliberazione". In particolare, il Tribunale decide di non entrare nel merito della vicenda proposta dai ricorrenti (che contestavano la misura della limitazione oraria) ma di limitarsi a rilevare di non potersi pronunciare per il fatto che il provvedimento impugnato (di derivazione regionale) non presenta i requisiti per essere giudicato (che avrebbe un provvedimento comunale), posto che, si legge, esso difetta di una condizione dell'azione, risulterebbe la carenza di un interesse attuale e concreto dei ricorrenti all'annullamento dell'atto gravato, in quanto l'atto impugnato "non riveste carattere immediatamente e concretamente lesivo della posizione giuridico-soggettiva delle società ricorrenti, atteso che solo la successiva regolamentazione ad opera delle singole Amministrazioni comunali potrà, eventualmente, determinare la concreta ed effettiva lesione di quegli interessi che parte ricorrente afferma essere stati lesi".

Ma guardando alla sostanza della vicenda, ancora una volta si è persa l'occasione di fare chiarezza sulla reale portata dei provvedimenti limitativi degli orari. Vediamo perché.

Riguardo alla possibilità di ridurre l'orario di funzionamento del gioco pubblico da parte degli enti locali occorre chiarire inizialmente che vi è precetto di cui all'articolo 50 comma 7 del Tuel che pacificamente attribuisce competenza ai Comuni ma il cui utilizzo co-

munque presuppone il compimento e l'esplicitazione di un'istruttoria adeguata e specifica per un'azione da validarsi come necessaria, idonea e proporzionata rispetto allo scopo.

Accanto a ciò va rammentato il principio posto in parallelo dall'Intesa raggiunta a livello nazionale con la Conferenza Unificata in data 7.9.2017 tra Stato e Regioni ed Enti Locali (voluta dal legislatore nazionale) che, dopo una lunghissima gestazione, ha individuato una misura di divieto ritenuta congrua per il contemperamento degli interessi impattati, a partire da quelli generali. La misura individuata è quella secondo cui agli Enti locali viene riconosciuta di regola "la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco". Proprio in applicazione delle suddette disposizioni dell'Intesa la Legge Regionale Veneto n.38 del 10.9.2019 recante "Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico" all'art. 8 ha stabilito che "La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, adotta il provvedimento, sul quale acquisisce il parere della competente commissione consiliare, per rendere omogenee sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco, secondo quanto previsto dall'intesa sottoscritta ai sensi dell'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208".

Con successiva Deliberazione della Giunta Regionale n. 2006 del 30.12.2019 sono stati individuati, a seguito delle valutazioni istruttorie operate dall'ivi richiamato Tavolo Tecnico, i seguenti orari di interruzione del gioco:

(i) dalle ore 07 alle 9 asserendo che "tale fascia espone maggiormente al rischio i minori ed i giovani, le donne, i lavoratori, le persone inoccupate";

(ii) dalle 13 alle 15 asserendo che "tale fascia espone maggiormente al rischio le persone anziane, i lavoratori, le persone inoccupate ed i giovani";

(iii) dalle 18 alle 20 asserendo che "tale fascia espone a rischio tutte le fasce di popolazione".

Con ciò mettendo in evidenza dunque una riduzione complessiva pari a 6 ore al giorno.

Peraltro, su input della quinta commissione regio-

nale all'uopo interpellata, la Deliberazione stabilisce espressamente:

“2. di incaricare il Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale (...) di effettuare il monitoraggio sugli effetti dell'applicazione della presente deliberazione ed in generale della normativa in materia con cadenza annuale, anche ai fini di eventuali integrazioni delle disposizioni;

3. di disporre che il monitoraggio annuale sugli effetti dell'applicazione della presente deliberazione, ed in generale della normativa in materia, venga posto in essere con il competente Gruppo Tecnico sul Gioco d'Azzardo di cui alla Ddr n.69 del 31.07.2019”

Ebbene al riguardo va precisato che, da ricerche effettuate, tali deliberati riscontri a posteriori sugli effetti della misura non risulterebbero essere stati pubblicati.

L'ulteriore aspetto di interesse della Deliberazione citata che va valorizzato è il seguente. Pur ritrovandosi nelle premesse l'intenzione di dare attuazione al precepto del suddetto art. 8 della Legge Regionale *“secondo quanto previsto dall'Intesa”*, indicando quindi le fasce orarie di interruzione di massimo 6 ore espressamente *“da porre in essere in modo uniforme su tutto il territorio regionale”*, la stessa Deliberazione si spinge a ricordare in narrativa che *“I Comuni possono, invece, aggiungere alle predette fasce di interruzione anche ulteriori fasce orarie di chiusura, [evidentemente richiamando il potere di cui all'articolo 50 comma 7 del Tuel] anche in relazione alla situazione locale”*, con ciò richiamando l'esigenza della specifica istruttoria.

In definitiva il provvedimento in esame apparentemente indica un limite massimo di divieto di sei ore, di fatto consente ai Comuni di ulteriormente penalizzare l'orario di funzionamento laddove sia imposto da specifiche esigenze dettate dalla situazione locale.

IL PROBLEMA DELLE FASCE ORARIE

Sin qui a livello teorico sembra essere tutto equilibrato. Ma nella realtà le cose non stanno così. Sono almeno tre i grandi problemi che si pongono e che non possono sfuggire ad una lettura attenta, richiesta quando occorre valutare come tutelare il “bene della vita”. Il primo problema concreto che si incontra è quello delle fasce orarie. Queste per come concepite determinano quello che da anni chiamiamo “effetto canguro”. Se tra la seconda fascia di divieto (dalle ore 13 alle 15) e la terza (dalle 18 alle 20) intercorrono solo tre ore di funzionamento (dalle 15 alle 18), come si può pensare che la sala possa ritornare a regime di funzionamento in un lasso di tempo così ristretto? È di tutta evidenza che le fasce così imposte determineranno un “salto” di non funzionamento dalle 13 alle 20 con ciò di fatto annullando ogni possibilità di sopravvivenza economica di una realtà produttiva che invece sostiene interamente tutti i costi fissi. Il secondo problema è che, prendendo alla lettera la suddetta disposizione della Deliberazione, alcuni Comuni hanno imposto divieti di funzionamento aggiuntivi rispetto alle 6 ore indicate nell'Intesa e nella


stessa Determinazione, andando così ad impattare ulteriormente sull'orario di funzionamento, in una maniera anche solo a prima vista totalmente insostenibile, prevedendo addirittura sino a 17 ore di divieto al giorno.

Il terzo problema è che spesso dette estensioni non vengono in alcun modo giustificate da istruttorie che possano in qualche modo far intendere che vi sia una necessità specificamente legata alla realtà del territorio, come peraltro espressamente richiesto dall'Intesa e dalla Determinazione. Al riguardo, infatti, va qui precisato che tante volte non si rinviene nei provvedimenti comunali alcuna precisazione istruttoria tecnica, scientifica che sia neanche lontanante addentellata alle specifiche esigenze del territorio del Comune, come invece richiesto, oltre che dalle norme generali sulla legittimità degli atti amministrativi, oltre che dall'Intesa, anche specificamente nella Deliberazione regionale nel passaggio sopra richiamato secondo cui *“I Comuni possono, invece, aggiungere alle predette fasce di interruzione anche ulteriori fasce orarie di chiusura, anche in relazione alla situazione locale”*.

IL CONFLITTO NORMATIVO

Pertanto, un numero così alto di ore di interdizione è in aperto contrasto con:

- (a) i principi posti dall'Intesa della Conferenza Unificata che ha previsto che l'interruzione oraria delle attività non possa essere superiore a 6 ore complessive;
- (b) le disposizioni della stessa Legge Regionale (Legge e Determinazione) che hanno affermato espressamente la necessità: (1) di rendere *“omogenee sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco, secondo quanto previsto dall'intesa”* nonché (2) che le integrazioni eventuali dei Comuni debbano comunque essere motivate *“in relazione alla situazione locale”*;
- (c) i principi generali alla base della formazione degli atti amministrativi che presuppongono un'istruttoria adeguata e specifica.

Se poi si aggiunge il fatto che sono numerosi gli studi scientifici che si impegnano a specificare che le limitazioni orarie sono addirittura contro lo scopo di prevenire il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo, ecco che l'annullamento di siffatti provvedimenti non solo farebbe semplicemente giustizia ma finirebbe, ed è quel che sembra più importante, anche per imporre la ricerca di reali strumenti di contrasto che assicurino in concreto un contrasto al Dga, che dunque siano effettivamente utili agli utenti e che in ultima analisi siano anche sostenibili per gli operatori. 



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gclegal.it