

GIURISDIZIONE: Procedimento giurisdizionale - Ricorso - Impugnazione diretta di una norma regionale tendente ad ottenerne l'annullamento dal G.A. - Inammissibilità, per difetto assoluto di giurisdizione.

Tar Calabria - Catanzaro, Sez. I, 1 dicembre 2022, n. 2194

“[...] Non è la prima volta che questo Tribunale viene investito della diretta impugnazione di una legge regionale [...].

La presente fattispecie presenta una particolarità ulteriore, in quanto oggetto di impugnazione non è una legge provvedimento, ma norme di carattere generale ed astratto.

Comunque sia, nonostante qualche incertezza, derivante dalla lettura di alcuni passaggi del ricorso, che parrebbero alludere anche all'intenzione di ottenere, previa sospensione, addirittura l'annullamento in questa sede delle norme, non par dubbio che la fattispecie vada inquadrata come iniziativa diretta ad investire la Corte costituzionale delle questioni di illegittimità delle norme, sollevate dalle ricorrenti.

Ciò, tuttavia, non può salvare il ricorso dalla dichiarazione di inammissibilità [...].

[...] il ricorso, nel quale è chiesta una pronuncia demolitoria delle norme regionali, sia pure previa rimessione delle questioni rilevate alla Corte costituzionale, non sfugge alla dichiarazione di inammissibilità [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 novembre 2022 il dott.

Giovanni Iannini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato alla Regione Calabria il 2 luglio 2018, depositato in Segreteria il successivo 29 luglio, la -OMISSIS- e la -OMISSIS- hanno proposto ricorso dichiarando di impugnare l'art. 16 della l.r. Calabria 26 aprile 2018, n. 9 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza).

L'art. 16 della legge reca la rubrica *“Interventi per la prevenzione dell'usura connessa al gioco d'azzardo patologico”* e prescrive: *1. Al fine di prevenire e contrastare il rischio della dipendenza*

dal gioco d'azzardo patologico, la Regione Calabria promuove la diffusione della cultura dell'utilizzo responsabile del denaro anche per evitare situazioni di indebitamento e sovraindebitamento e di connessa maggiore esposizione al rischio di usura da parte di soggetti affetti da dipendenza dal gioco d'azzardo e delle loro famiglie.

2. I comuni, per le finalità di cui al comma 1 nonché per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica e di circolazione stradale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dispongono limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), prevedendo un limite massimo di apertura non superiore alle otto ore giornaliere e la chiusura, non oltre le ore 22.00, delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici o aperti al pubblico in cui sono presenti o comunque accessibili le forme di gioco a rischio di sviluppare dipendenza previste dalla normativa vigente. Per le rivendite di generi di monopolio ove siano installati apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, il limite di accensione giornaliero di cui al presente comma è fissato fino alle ore 20.00. Ulteriori limitazioni possono essere disposte dal Sindaco in caso di violazione della quiete pubblica nell'arco dell'orario di apertura previsto. Il mancato rispetto delle limitazioni all'orario dell'esercizio del gioco di cui al presente comma è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500,00 a euro 1.500,00 per ogni apparecchio per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931.

3. Per tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e per prevenire il disturbo da gioco, è vietata la collocazione di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 in locali che si trovano ad una distanza, misurata in base al percorso pedonale più breve, inferiore a trecento metri per i comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e inferiore a cinquecento metri per i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti da:

- a) istituti scolastici di ogni ordine e grado;*
- b) centri di formazione per giovani e adulti;*
- c) luoghi di culto;*
- d) impianti sportivi;*
- e) ospedali, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario;*
- f) strutture ricettive per categorie protette, ludoteche per bambini, luoghi di aggregazione giovanile ed oratori;*
- g) istituti di credito e sportelli bancomat;*
- h) esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati;*

i) stazioni ferroviarie.

4. Le rivendite di generi di monopolio sono escluse dal divieto di cui al comma 3 a condizione che gli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 siano collocati nell'area di vendita in posizione sottoposta al controllo visivo del titolare o di chi ne fa le veci e non siano posti in aree materialmente o visibilmente separate dall'area di vendita. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni di cui al comma 3, 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. La violazione delle disposizioni del comma 3 è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 6.000 euro per ogni apparecchio per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, nonché alla chiusura del medesimo mediante sigilli.

5. La Regione promuove il Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico prevedendo, nel limite delle risorse annuali ripartite su base regionale dal Ministero della salute dove è istituito il Fondo per il gioco d'azzardo patologico (GAP), i seguenti interventi:

a) interventi di prevenzione del rischio della dipendenza dal gioco mediante iniziative di sensibilizzazione, educazione ed informazione finalizzate, in particolare:

1) ad aumentare la consapevolezza sui fenomeni di dipendenza correlati al gioco per i giocatori e le loro famiglie, nonché sui rischi relazionali e per la salute;

2) a favorire e stimolare un approccio consapevole, critico e misurato al gioco;

3) ad informare sull'esistenza di servizi di assistenza e cura svolti da soggetti pubblici e dai soggetti del terzo settore accreditati presenti sul territorio regionale e sulle relative modalità di accesso;

4) ad informare i genitori e le famiglie sui programmi di filtraggio e blocco dei giochi on line;

5) a diffondere la conoscenza sul territorio regionale del logo identificativo "No Slot". La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, predispose i contenuti grafici di un marchio regionale "No slot" rilasciato, a cura dei comuni, agli esercenti di esercizi pubblici e commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi pubblici od aperti al pubblico che scelgono di non installare o di disinstallare apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 ed istituisce un albo per censire ed aggiornare annualmente l'elenco degli esercizi che aderiscono all'iniziativa "No Slot". La Regione, nella concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati, considera come requisito essenziale l'assenza di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 all'interno degli esercizi autorizzati all'installazione di tali apparecchi;

b) interventi di formazione ed aggiornamento, obbligatori ai fini dell'apertura e della prosecuzione dell'attività, per i gestori e il personale operante nelle sale da gioco e nelle sale scommesse e per gli esercenti che gestiscono apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 i cui oneri finanziari sono a carico degli stessi gestori. In caso di violazione dell'obbligo di formazione ed aggiornamento il comune effettua diffida ad adempiere entro sessanta giorni, anche con l'obbligo di partecipazione alla prima offerta formativa disponibile a far data dall'accertamento. In caso di inosservanza della diffida il comune dispone la chiusura temporanea mediante sigilli degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 fino all'assolvimento dell'obbligo formativo. Si applica in ogni caso la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 1.500 euro per gli esercenti che gestiscono apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 e da 2.000 euro a 6.000 euro per i gestori e il personale operante nelle sale da gioco e nelle sale scommesse;

c) la previsione, tramite l'estensione di numeri verdi esistenti, di un servizio specifico finalizzato a fornire un primo livello di ascolto, assistenza e consulenza telefonica per l'orientamento ai servizi, i cui riferimenti sono affissi su ogni apparecchio per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 e nei locali con offerta del gioco a rischio di sviluppare dipendenza;

d) campagne annuali di informazione e di diffusione di strumenti di comunicazione sui rischi e sui danni derivanti dalla dipendenza dal gioco in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore competenti e con tutti i portatori d'interesse;

e) l'attivazione di interventi di formazione ed aggiornamento degli operatori dei servizi per le dipendenze dedicati alla presa in carico ed al trattamento di persone affette da patologie correlate al disturbo da gioco;

f) interventi di supporto amministrativo per i comuni in caso di avvio di azioni legali su tematiche collegate al gioco.

6. Abrogato.

7. Abrogato

8. Ferme restando le competenze degli organi statali e dell'autorità di pubblica sicurezza, le funzioni di vigilanza e di controllo sull'osservanza delle disposizioni del presente articolo sono esercitate dai comuni i quali trasmettono alla Giunta regionale, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli atti adottati in attuazione dello stesso. Ai soggetti che nel corso di un biennio commettono tre violazioni, anche non continuative, delle disposizioni previste dai commi 2, 3 e 4, il comune dispone la chiusura definitiva degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110,

commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 mediante sigilli, anche se hanno proceduto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria.

9. L'accertamento, l'irrogazione, la riscossione e l'introito delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al presente articolo sono di competenza del comune, che ne incamera i relativi proventi per un massimo dell'80 per cento del totale sanzionato. Il rimanente 20 per cento è versato dal comune alla Regione al fine del finanziamento delle iniziative previste dalla presente legge.

10. Per l'accertamento delle violazioni e per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge si applicano i principi di cui al capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

11. In coerenza con le finalità e i principi della presente legge, la Regione Calabria non concede il proprio patrocinio per quegli eventi, quali manifestazioni, spettacoli, mostre, convegni, iniziative sportive, che ospitano o pubblicizzano attività che, benché lecite, sono contrarie alla cultura dell'utilizzo responsabile del denaro o che favoriscono o inducono la dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Qualora nel corso di eventi già patrocinati, sia a titolo oneroso che gratuito, venga rilevata la presenza di tali attività, la Regione ritira il patrocinio già concesso e revoca i contributi qualora erogati.

12. Per le medesime finalità del comma 11, la Regione promuove la stipulazione, previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali, di protocolli di intesa con le associazioni rappresentative degli enti locali affinché gli stessi si impegnino a non patrocinare e a non finanziare eventi in cui siano presenti, tra gli sponsor o gli espositori, soggetti titolari o promotori di attività che favoriscano o inducano la dipendenza dal gioco d'azzardo.

13. I titolari delle sale da gioco, delle rivendite di generi di monopolio e delle sale scommesse esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge si adeguano a quanto previsto dai commi 3 e 4 entro il 31 dicembre 2022.

14. Sono esclusi dall'applicazione della disciplina prevista dal presente articolo gli apparecchi e i congegni per il gioco lecito di cui alla lettera c) del comma 7 dell'articolo 110 del r.d. 773/1931".

2. – Le parti ricorrenti, premesso di svolgere attività di impresa per la fornitura, installazione e manutenzione di apparecchiature da gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, hanno dedotto l'illegittimità delle richiamate previsioni di legge regionale, deducendo difetto di ragionevolezza, eccesso di potere, manifesta violazione art. 3 Cost., manifesta illogicità, contrasto con la normativa nazionale in materia di gioco lecito, questione di legittimità costituzionale per violazione art. 3 Cost.

Le ricorrenti, premessa un'ampia disamina delle caratteristiche del gioco d'azzardo patologico e delle forme di gioco che determinano tendenze compulsive, hanno dedotto che la Regione con l'introduzione delle norme di cui alla legge regionale, che ha inteso colpire le sole apparecchiature da gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7, del T.U.L.P.S., ha palesemente voluto danneggiare attività economiche che sino ad oggi hanno esercitato un'attività perfettamente lecita e legittima.

L'arbitrarietà della norma impugnata sarebbe dimostrata dalla previsione che esenta le rivendite di generi di monopolio dai divieti di cui al comma 3, a determinate condizioni, introducendo una distinzione tra esercenti di serie A ed esercenti di serie B.

La norma regionale sarebbe, quindi, incostituzionale, importando una chiara e strumentale discriminazione normativa in danno degli imprenditori privati ed a vantaggio dello Stato che potrebbe continuare ad esercitare il gioco d'azzardo.

Sarebbe fonte di disparità e illegittima anche la norma del comma 2, che pone limitazioni agli orari di apertura, giacché la Regione non avrebbe il potere di imporre tale limitazione in un sistema di libero mercato. Ciò imporrebbe agli esercenti commerciale delle attività di cui all'art. 110 del T.U.L.P.S. di eliminare totalmente” tutte le apparecchiature da gioco.

L'art.16 della l.r. Calabria n. 9/2018 sarebbe in contrasto con il principio del libero mercato e della concorrenza, arrivando a prevedere addirittura una efficacia “retroattiva” di una simile norma, così da pregiudicare tutti coloro che, come i ricorrenti, hanno investito centinaia di migliaia di euro nell'acquisito di apparecchiature da gioco.

Con il secondo motivo le ricorrenti hanno dedotto la violazione del principio di irretroattività della legge posto dalle norme nazionali, derogabile solo nel rispetto del canone di ragionevolezza, oltre che da quelle di cui all'art. 1, protocollo 1, e all'art. 6 della CEDU e hanno richiamato della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Su tali aspetti le ricorrenti hanno chiesto che sia disposta la rimessione alla Corte costituzionale affinché essa si pronuncia sulla affinché si pronunci sull'eccepita incostituzionalità dell'art.16 della l.r. Calabria n. 9/2018.

Le ricorrenti hanno esposto anche un terzo motivo, con cui hanno dedotto le manifeste contraddittorietà e illogicità e il difetto di ragionevolezza, censurando la limitazione, definita “spaziale”, di cui al comma 3 della l.r. n. 9/2018, che vieta la collocazione di apparecchi per il gioco ad una distanza di trecento o quattrocento metri dai luoghi indicati nella norma.

Tale previsione non varrebbe a tutelare il soggetto affetto da ludopatia, disposto a percorrere anche lunghe distanze pur di poter giocare.

Le ricorrenti hanno concluso chiedendo che, previa sospensione, il ricorso proposto avverso la legge regionale sia accolto e che, accertata la non manifesta illegittimità della questione costituzionale sollevata, gli atti siano rimessi alla Corte costituzionale. Con vittoria di spese, da distrarre il favore del difensore.

3. – Si è costituita la Regione Calabria con memoria di stile.

4. – Alla pubblica udienza straordinaria per l'abbattimento dell'arretrato il Collegio ha dato avvertimento alle parti, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., di un possibile profilo d'inammissibilità, in quanto oggetto dell'impugnazione è una legge regionale, con possibile difetto assoluto di giurisdizione, non essendovi impugnazione di alcun provvedimento attuativo. La causa è stata, quindi, assegnata in decisione.

5. – Il ricorso è inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione.

Non è la prima volta che questo Tribunale viene investito della diretta impugnazione di una legge regionale (Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 22 aprile 2020, n. 602, confermata in appello: Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2021, n. 2409).

La presente fattispecie presenta una particolarità ulteriore, in quanto oggetto di impugnazione non è una legge provvedimento, ma norme di carattere generale ed astratto.

Comunque sia, nonostante qualche incertezza, derivante dalla lettura di alcuni passaggi del ricorso, che parrebbero alludere anche all'intenzione di ottenere, previa sospensione, addirittura l'annullamento in questa sede delle norme, non par dubbio che la fattispecie vada inquadrata come iniziativa diretta ad investire la Corte costituzionale delle questioni di illegittimità delle norme, sollevate dalle ricorrenti.

Ciò, tuttavia, non può salvare il ricorso dalla dichiarazione di inammissibilità.

Come evidenziato nella menzionata pronuncia n. 602/2020 di questo Tribunale “... *fin dalle sue prime pronunce la Corte costituzionale ha chiarito che «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, sentenza n. 4 del 12 gennaio 2000; ma analoga affermazione era già contenuta nella sentenza n. 59 del 25 maggio 1957);*

h) nel caso di specie, però, il giudizio introdotto d'innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale ha un petitum (l'annullamento della legge provvedimento) coincidente con quello del giudizio che dovrebbe essere devoluto alla Corte costituzionale; inoltre, non solo si chiede a questo

Tribunale una pronuncia demolitoria di una legge, e cioè l'esercizio di un potere che mai potrebbe spettargli, ma è evidente che l'eventuale accoglimento – da parte della Corte costituzionale – della questione di legittimità costituzionale priverebbe l'odierno giudizio del suo oggetto, in contrasto con la natura eminentemente incidentale del giudizio costituzionale”.

Sulla stessa linea si è mosso il Consiglio di Stato nella pronuncia menzionata, nella quale ha sottolineato che *“è escludersi l'impugnabilità diretta della legge-provvedimento dinanzi al giudice amministrativo, dovendo il giudizio di costituzionalità conservare il proprio carattere incidentale, e quindi muovere pur sempre dall'impugnazione di un atto amministrativo (sulla cui qualificazione in termini di lesività e impugnabilità, a sua volta la giurisprudenza amministrativa adotta un approccio peculiare rispetto ai comuni principi proprio in quanto trattasi di atti direttamente applicativi di una legge- provvedimento: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, laddove si afferma chiaramente che “in ipotesi di leggi provvedimento l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa”) rispetto al quale la norma di legge si ponga quale presupposto: p.es. il Comune avrebbe potuto impugnare un qualsiasi provvedimento emesso dall'Ente di gestione della Riserva naturale quale risultante dalla modifica apportata dalla l.r. 25 novembre 2019, n. 45, argomentando sulla base della incostituzionalità di quest'ultima”.*

Ne deriva che il ricorso, nel quale è chiesta una pronuncia demolitoria delle norme regionali, sia pure previa rimessione delle questioni rilevate alla Corte costituzionale, non sfugge alla dichiarazione di inammissibilità.

La particolarità del caso giustifica la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente, Estensore

Francesco Tallaro, Consigliere

Paolo Nasini, Primo Referendario

IL SEGRETARIO