

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 11 marzo 2025, n. 1991.

1. Monopoli -Giochi, scommesse, sale gioco –Orari funzionamento apparecchi –Ordinanza sindacale -Impugnazione in sede giurisdizionale –Sindacabilità: solo per manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o abnormità della scelta.

2. Monopoli -Giochi, scommesse, sale gioco –Predeterminazione delle fasce orarie di funzionamento apparecchi –Legittimità -Ragioni.

3. Monopoli - Giochi, scommesse, sale gioco – Predeterminazione delle fasce orarie di funzionamento apparecchi – Regione Piemonte – Competenza comunale – Sussiste ex art. 6 l.reg. n. 9 del 2016.

1. Il sindacato (demolitorio) di legittimità del giudice amministrativo sulle ordinanze sindacali per la disciplina oraria dell'esercizio del gioco lecito è circoscritto alle ipotesi di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o abnormità della scelta, non anche all'opportunità della stessa. (1)

2. Deve pertanto ritenersi legittima, rientrando la predeterminazione delle fasce orarie in cui è vietato l'utilizzo di tali macchinari nell'ampia discrezionalità riservata all'amministrazione comunale, un'ordinanza sindacale che bene evidenzia le ragioni poste a fondamento della limitazione degli orari per il funzionamento dei video giochi con vincita in denaro (nella fascia oraria dalle ore 24,00 alle ore 12,00), non essendo la stessa intaccata da evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o di difetto di istruttoria, tenuto conto che la fascia oraria mattutina e quella notturna sono notoriamente quelle caratterizzate dal maggior afflusso di utenti appartenenti a fasce deboli di popolazione e di giocatori compulsivi (studenti, casalinghe e anziani nella fascia mattutina; soggetti ludopatici nella fascia serale e notturna). (2)

3. Nella regione Piemonte, ai sensi dell'art. 6 l.reg. 2 maggio 2016 n. 9, applicabile ratione temporis, spetta in via esclusiva ai comuni la competenza a delimitare gli orari per il funzionamento degli apparecchi da gioco, in conseguenza di una valutazione tecnico discrezionale tesa a bilanciare i diversi interessi coinvolti, tra i quali indubbiamente quello pubblicistico e preponderante alla prevenzione ed al contrasto delle ludopatie. (2).

(1) Conformi: Sulla prima parte della massima, Cons. Stato, sez V, 12 marzo 2024, n. 2369.

(2) A contrario, sulla irrazionalità di un'ordinanza sindacale che concentri nella fascia notturna l'orario per l'esercizio del gioco, Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2024, n. 2116.

(3) Sulla competenza del comune a disciplinare, con ordinanza sindacale ex rt. 50 comma 7 T.U.E.L., gli orari di funzionamento del gioco lecito, cfr. Corte cost. 18 luglio 2014, n. 220 e l'ampia giurisprudenza amministrativa in materia, da ultimo Cons. Stato, sez V, 12 marzo 2024, n. 2369 e precedenti ivi richiamati; Cons. Stato, sez. V, 19 dicembre 2022, n. 11805 e 11806; 26 settembre 2022, nn. 8240, 8239 e 8236; 15 settembre 2022, n. 8014.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Centallo, del Ministero dell'interno, dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma e della Questura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2024 il Cons. Valerio Perotti e uditi per le parti gli avvocati Cino Benelli e Mario Sanino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Risulta dagli atti che con ordinanza sindacale n. 2495 del 27 settembre 2016, il Comune di Centallo aveva disciplinato – con ordinanza sindacale n. 2495 del 27 settembre 2016 – gli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati negli esercizi commerciali a ciò autorizzati, in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 della l.r. Piemonte 2 maggio 2016, n. 9, disponendo in particolare che l'attività di gioco fosse consentita dalle ore 12:00 alle ore 24:00 di tutti i giorni, compresi i festivi.

Avverso tale provvedimento proponeva ricorso al Tribunale amministrativo del Piemonte la società Milleuno s.p.a., la quale svolgeva, all'interno del territorio comunale, attività di raccolta delle giocate mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 TULPS, per conto di un concessionario terzo.

A sostegno del gravame lamentava, in quattro distinti motivi, la violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili.

Il Comune di Centallo si costituiva in giudizio, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso.

Con sentenza 17 febbraio 2023, n. 169, il giudice adito respingeva il ricorso, in quanto infondato.

Avverso tale decisione la Milleuno s.p.a. interponeva appello, affidato ai seguenti motivi di gravame:

- 1) *Illegittimità dei capi e sottocapi della sentenza appellata riferiti al secondo motivo di ricorso.*
- 2) *Illegittimità dei capi e sottocapi della sentenza appellata riferiti al terzo motivo di ricorso.*

Costitutosi in giudizio, il Comune di Centallo insisteva per la reiezione dell'appello.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 17 dicembre 2024 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello la società Milleuno s.p.a. lamenta la violazione degli artt. 6-bis l. n. 241 del 1990 e 78 TUEL, nonché il vizio di eccesso di potere per sviamento, in ragione del fatto che il Sindaco *pro tempore* che aveva concretamente adottato l'ordinanza sindacale *ab origine* impugnata risultava, all'epoca, titolare di una partecipazione del 10% all'interno della Crazy Boy s.r.l., società proprietaria e locatrice del fondo in uso alla società ricorrente.

Tale circostanza avrebbe determinato, se non un vero e proprio conflitto di interessi, perlomeno una ragionevole “correlazione di interessi”, non essendo per contro onere dell'appellante – sotto il profilo probatorio – fornire una dimostrazione precisa di quanto denunciato ma essendo sufficiente la mera allegazione dell'esistenza di tale situazione, anche solo a livello potenziale.

A fronte di tale allegazione, conclude l'appellante, spetterebbe all'amministrazione resistente dimostrare l'inesistenza di un conflitto d'interessi (effettivo o potenziale) alla luce dei principi desumibili dagli artt. 24, 97 e 113 Cost. e dell'art. 2697 Cod. civ.

Il motivo è privo di pregio.

Anche a voler trascurare i profili di inammissibilità della censura dedotti dal resistente Comune, va dato atto che non risulta dagli atti alcuna evidente correlazione, immediata e diretta, fra il contenuto dell'ordinanza impugnata in primo grado e specifici interessi del Sindaco che l'ha adottata, interessi tra l'altro neppure specificati dall'odierna appellante. In ragione di ciò non può che condividersi quanto rilevato dal primo giudice, per cui un tale stato di cose *“non consente di intravedere tra gli interessi in gioco (quello dell'impresa allo svolgimento delle proprie attività e quello di “indiretto” proprietario pro quota del sindaco) una situazione di conflitto - né ai sensi dell'art. 78 del TUEL né ai sensi dell'art. 6bis della l. n. 241/1990 - che la ricorrente aveva l'onere di dimostrare”*.

Piuttosto, nel caso di specie *“si potrebbe addirittura ipotizzare una convergenza potenziale di interessi tra chi guadagna da un canone di locazione (la Società proprietaria di cui il sindaco è socio) ed il locatario che opera nell'immobile, giacché nessuna delle due posizioni trae beneficio dalla limitazione ai potenziali guadagni del secondo”*.

La mancata presa di posizione dell'appellante su quest'ultimo rilievo, così come la mancata dimostrazione (da parte del medesimo) *“di una correlazione “immediata e diretta”, obiettivamente apprezzabile, tra il contenuto della deliberazione ed (eventuali) interessi del Sindaco, tale da imporgli il dovere di astensione”* (ex multis, Cons. Stato, IV, 7 novembre 2022, n. 9731), non può che determinare la reiezione del profilo di impugnazione.

Venendo quindi al secondo motivo di appello, con cui si lamenta la violazione dell'art. 6 l.r. Piemonte n. 9 del 2016 e dell'art. 50 comma 7 TUEL, nonché eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti per travisamento, contraddittorietà ed illogicità, nonché difetto di istruttoria, la contestazione mossa al Comune di Centallo consiste nell'aver adottato un provvedimento introduttivo di limitazioni alla libertà d'impresa e di iniziativa economica senza aver parallelamente dimostrato l'esistenza di un effettivo e reale pericolo per la salute.

La dedotta carenza di istruttoria sarebbe inoltre *“rafforzata dall'assenza di dati epidemiologici, statistici o clinici sui quali basare la decisione amministrativa anche con riferimento al fatto che soltanto gli apparecchi di cui all'art. 110 del TULPS - e non altri - sono stati oggetto della limitazione di cui si controverte”*.

Neppure questo motivo può essere accolto.

Ai sensi dell'art. 6 l.r. Piemonte n. 9 del 2016, *“I Comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché 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 r.d. 773/1931 [...]".

La norma di legge non prevede alcun parametro orario di riferimento, ma assegna in via esclusiva ai Comuni la competenza a delimitare gli orari per il funzionamento degli apparecchi da gioco, in conseguenza di una valutazione tecnico-discrezionale tesa a bilanciare i diversi interessi coinvolti, tra i quali indubbiamente quello pubblicistico e preponderante alla prevenzione ed al contrasto delle ludopatie.

In tale contesto il sindacato (demolitorio) di legittimità del giudice amministrativo è circoscritto alle ipotesi di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o abnormità della scelta, non anche all'opportunità della stessa; nel caso in esame, peraltro, se da un lato l'ordinanza sindacale bene evidenzia le ragioni poste a fondamento della limitazione degli orari per il funzionamento dei video giochi con vincita in denaro (nella fascia oraria dalle ore 24,00 alle ore 12,00), non può dall'altro non rammentarsi che la predeterminazione delle fasce orarie in cui è vietato l'utilizzo di tali macchinari rientra nell'ampia discrezionalità riservata all'amministrazione comunale, che nel caso di specie non appare intaccata da evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o di difetto di istruttoria, tenuto conto che la fascia oraria mattutina e quella notturna sono notoriamente quelle caratterizzate dal maggior afflusso di utenti appartenenti a fasce deboli di popolazione e di giocatori compulsivi (studenti, casalinghe e anziani nella fascia mattutina; soggetti ludopatici nella fascia serale e notturna).

L'odierna appellante, per contro, non ha fornito alcuna prova oggettiva e plausibile della palese irrazionalità della scelta concretamente operata dall'amministrazione.

Alla luce dei rilievi che precedono, l'appello va dunque respinto.

Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Centallo, delle spese di lite del grado di giudizio, che complessivamente liquida in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre Iva e Cpa se dovute. Compensa integralmente le medesime spese nei confronti delle altre parti pubbliche costituite in giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere