

## SENTENZA CONSIGLIO DI STATO

**N. 2497/2024 pubblicata il 14/03/2024**

Di seguito un estratto dei punti principali della Sentenza del Consiglio di Stato sull'appello presentato dal Fiore srl contro l'Ordinanza del Sindaco di Vertemate con Minoprio n. 26 del 19 dicembre 2017, che ha fissato l'orario di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6 TULPS, nelle sale giochi e negli altri esercizi autorizzati, dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00 di tutti i giorni, compresi i festivi, per un totale pertanto di otto ore, nonché avverso i relativi atti presupposti ed in particolare avverso la delibera del Consiglio comunale di Vertemate con Minoprio n. 22 del 28 giugno 2016, con la quale sono state approvate "Azioni no slot e atto di indirizzo in materia di orari per l'esercizio sul territorio comunale dell'attività di gioco d'azzardo lecito con vincita in denaro tramite gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6° del TULPS. r.d. 773/1931".

### **Potere regolamentare del Sindaco**

Il riconoscimento del potere regolamentare del Sindaco in materia è alla base della Sentenza del Consiglio di Stato.

15.1. Peraltro è indubbio che l'ordinanza sindacale *de qua*, nonostante il giudice di prime cure non l'abbia espressamente esplicitato - rinviando peraltro correttamente ed esaurientemente alla giurisprudenza amministrativa che individua nelle ordinanze sindacali sulle limitazioni orarie del funzionamento delle sale giochi e degli apparecchi ex art. 110 comma 6 del TULPS un efficace strumento di contrasto alla ludopatia, riducendo l'offerta di gioco - trovi il suo fondamento, ad onta di quanto addotto da parte appellante, nella previsione dell'art. 50 comma 7 del TUEL, come confermato dalla costante giurisprudenza in materia.

### **Valore Intesa Conferenza Stato-Regioni del 07/09/2017**

Peraltro, pur nella consapevolezza di un distinto orientamento (*ex multis* parere n. 1418 del 18/08/2020 della sez. I di questo Consiglio di Stato e giurisprudenza ivi richiamata) secondo cui i comuni potrebbero discostarsi dall'Intesa *de qua* solo con adeguata motivazione, il collegio intende dar seguito al diverso orientamento giurisprudenziale seguito dalla sezione, fatto proprio anche dal giudice di prime cure.

L'orientamento della sezione innanzi indicato pertanto è chiaro nel disconoscere il valore dell'Intesa, sia pure come atto di indirizzo rivolto agli enti locali.

### **Importanza dell'Istruttoria**

15.3.1. Ed invero, tanto l'ordinanza sindacale n. 26 del 2017, quanto la previa deliberazione n. 22 del 28.06.2016 del Consiglio comunale, conseguono alla partecipazione dell'Amministrazione comunale appellata al progetto denominato "Una Rete Contro l'Azzardo: dagli Amministratori ai Cittadini", al quale ha preso parte insieme ad altri 25 Comuni contigui della provincia di Como,

all'ATS dell'Insubria e ad alcune associazioni del Terzo settore operanti nell'ambito del sociale e del volontariato, la cui finalità era, anzitutto, quella di prevenire la problematica del gioco d'azzardo patologico, oltre l'incentivazione degli esercenti alla dismissione degli apparecchi, il sostegno ai familiari dei soggetti ludopatici, l'informazione della cittadinanza in un'ottica di prevenzione generalizzata.

Peraltro i dati relativi al rapporto abitanti-apparecchi, al fine di meglio coglierne la reale incidenza, devono poi essere valutati anche considerando l'intero territorio dei Comuni aderenti al progetto, quali indicati nell'ordinanza gravata, stante la loro contiguità e la mobilità della popolazione sul territorio; da ciò la necessità di prendere in considerazione i dati afferenti all'intero ambito territoriale nell'ottica di una sinergia degli interventi dei Comuni aderenti al progetto.

16.2.1. Inoltre, giova precisare che giammai potrebbe farsi riferimento, nell'ottica del contrasto al fenomeno della ludopatia, ai soli dati relativi all'assistenza presso i S.E.R.D. che, come noto, costituisce solo l'ultima – evidentemente la più critica – delle numerose e susseguenti fasi di contrasto; peraltro i dati relativi a detta assistenza non evidenziano la portata del fenomeno, stante la cifra oscura del sommerso, ovvero dei soggetti ludopatici che, non riconoscendo la loro condizione patologica e/o non avendo alcuna intenzione di curarsi, non richiedono alcun intervento assistenziale.

16.3.1. Peraltro, al contrario di quanto evidenziato da parte appellante, i dati del Report dal 2017 al 2019, lungi dallo sconfessare l'efficacia della misura, la confermano, avuto riguardo alla flessione del giocato, occorrendo prendere in considerazione non i volumi della spesa, ovvero del giocato con detrazione delle vincite, ma il volume del giocato totale, posto che le misure di contrasto alla ludopatia mirano a salvaguardare la salute dei giocatori e non il loro patrimonio, onde evitare che la dipendenza dal gioco possa assumere una dimensione patologica, dipendenza che le eventuali vincite, sporadiche o meno che siano, come noto, finiscono per accrescere ed essendo il pregiudizio sul patrimonio solo un effetto riflesso di detta dipendenza.

16.4.1. Quanto all'istruttoria, si è già osservato come la stessa sia da ritenersi congrua, avuto riguardo alle finalità perseguite, anche in un'ottica preventiva.

La scelta del Comune è nell'ipotesi di specie proporzionata, in primo luogo, poiché in potenza capace di conseguire l'obiettivo: mediante la riduzione degli orari è ridotta l'offerta di gioco.

### **Finalità preventiva dell'Ordinanza**

L'Amministrazione comunale ha adottato le limitazioni orarie a fronte dei risultati delle analisi condotte nell'ambito del progetto denominato "*Una Rete Contro l'Azzardo: dagli amministratori ai cittadini*", circa la diffusione degli apparecchi da gioco d'azzardo lecito sul proprio territorio (ii) dei dati epidemiologici elaborati e forniti da ATS Insubria relativamente ai giocatori c.d. "problematici" e patologici (doc. 6 fasc. I grado del Comune), dati ed analisi approfondite e pertinenti in quanto attinenti all'ambito territoriale in cui è ricompreso il Comune di Vertemate con Minoprio.

Pertanto, l'ordinanza *de qua*, adottata ai sensi dell'art. 50 comma 7 del TUEL, risulta assistita da congrua istruttoria e motivazione, avuto riguardo alla sua finalità eminentemente preventiva, in quanto volta ad evitare che l'abitudine al gioco finisca con l'assumere dimensioni patologiche quale attestata dagli studi in materia e dagli interventi normativi innanzi richiamati.

Le misure adottate dal Comune appellato non sono volte infatti unicamente al recupero di soggetti già affetti da G.A.P., ma perseguono anche e soprattutto l'obiettivo preventivo di evitare l'insorgere e la diffusione di tale fenomeno ed evitare l'incremento del numero di coloro che potenzialmente possano sviluppare tale patologia, tra i quali, in particolare, i c.d. giocatori problematici, ovvero

individui che, seppur non (ancora) affetti da ludopatia, aumentano progressivamente la frequenza di gioco.

### **Definizione orari**

15.3.2. L'ordinanza sindacale n. 26/2017, che consente l'utilizzo degli apparecchi da gioco per otto ore giornaliere, dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00, non si pone pertanto affatto in contrasto con gli indirizzi indicati in tale delibera, perché da un lato inibisce il gioco d'azzardo nelle fasce orarie più a rischio per i soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, come indicato dal Consiglio comunale, ovvero i minori, impedendo il gioco negli orari di uscita dalle scuole e negli orari del primo pomeriggio e dall'altro inibendolo nell'orario notturno, meno soggetto al controllo della comunità, maggiormente a rischio per i soggetti con abitudine al gioco (cd. giocatori problematici), essendo l'indicazione riferita ai minori contenuta nell'ordinanza esplicativa di una delle categorie della popolazione a rischio, necessitanti di salvaguardia, ferma restando la necessità di protezione delle altre fasce della popolazione a rischio, ovvero anziani, giocatori problematici e soggetti ludopatici.

16.4.3. Né peraltro la limitazione giornaliera prescelta, che consente l'esercizio del gioco lecito per otto ore tramite le apparecchiature ex art. 110 comma 6 TULPS, variamente distribuite nell'arco della giornata, e precisamente dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00 di tutti i giorni, compresi i giorni festivi, pertanto sia nella mattinata che nel pomeriggio e nella serata, con conseguente possibilità di organizzazione da parte di tutti gli esercenti cui sia stata conferita la licenza per l'esercizio del gioco, impone un sacrificio eccessivo per i privati rispetto allo scopo perseguito.

Infatti, questa Sezione ha ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità il contenimento dell'orario di apertura di una sala giochi e di funzionamento delle apparecchiature *de quibus* entro il limite delle otto ore giornaliere, che corrisponde a quello introdotto con l'impugnata ordinanza sindacale.

16.4.4. Né coglie nel segno la deduzione di parte appellante secondo cui gli orari avrebbero dovuto essere diversificati fra esercizi specializzati nell'attività di gioco (esercizi primari) rispetto a quelli che svolgono l'attività di gioco in via non esclusiva (c.d. esercizi generalisti), posto che detta differenziazione avrebbe reso meno efficace la misura, comportando una concentrazione delle giocate negli esercizi primari nelle ore di chiusura dell'attività di gioco negli esercizi generalisti. Neppure coglie nel segno l'argomentazione attorea, basata sul fatto che negli esercizi c.d. primari (come quello dell'appellante), l'accesso ai minori non sarebbero consentito; infatti, la necessità di tutela della salute pubblica ha carattere sicuramente generale, come precisato anche dall'ordinanza sindacale e negli indirizzi consiliari, e ricomprende tutti i cittadini di ogni fascia di età e in particolar modo – ma non solo – i soggetti più fragili, tra i quali i minori e gli anziani, oltre che i giocatori problematici a rischio di sviluppare la ludopatia. Peraltro la misura appare proporzionata anche avendo riguardo agli esercizi c.d. primari come quello dell'appellante nei quali anche durante l'orario di spegnimento delle apparecchiature ex art. 110 comma 6 del TULPS è consentivo lo svolgimento dell'attività del Bingo, non interdetta nelle indicate fasce orarie. Ciò senza mancare di rilevare che nell'ottica di contemperamento degli opposti interessi, alla stregua degli indirizzi giurisprudenziali in materia, la libertà di iniziativa economica assume carattere recessivo rispetto alla necessità di tutela della salute.

## **DATI del REPORT IMPORTANTI PER CONSIGLIO DI STATO**

Il Comune ha preso in considerazione i dati indicati nel Report, da cui emerge, come evidenziato anche nelle difese del Comune, che nel solo territorio del Comune di Vertemate con Minoprio sono presenti totali n. 91 apparecchi per il gioco con vincita in denaro, dislocati in n. 7 esercizi. Il numero degli apparecchi rilevato è stato poi rapportato alla popolazione presente nell'ambito territoriale, al fine di individuare il dato relativo al potenziale utilizzo degli apparecchi da parte dei cittadini (le "occasioni di gioco"), con il risultato che per il solo Comune di Vertemate con Minoprio (ab. 4.129 nel 2021) il rapporto è pari a 45 abitanti per ogni apparecchio con vincita in denaro, rapporto destinato a peggiorare se si prendono in considerazione solamente le fasce ritenute più vulnerabili (giovani tra i 15-30 anni ed anziani con età maggiore di 65 anni). Peraltro i dati relativi al rapporto abitanti-apparecchi, al fine di meglio coglierne la reale incidenza, devono poi essere valutati anche considerando l'intero territorio dei Comuni aderenti al progetto, quali indicati nell'ordinanza gravata, stante la loro contiguità e la mobilità della popolazione sul territorio; da ciò la necessità di prendere in considerazione i dati afferenti all'intero ambito territoriale nell'ottica di una sinergia degli interventi dei Comuni aderenti al progetto. Il report citato mostra che nell'Ambito Territoriale di cui si fa parte, ogni apparecchio rilevato è a disposizione mediamente di 189 abitanti, rapporto che sale a 1 ogni 37 anziani e 1 ogni 30 giovani. Il report citato mostra che nell'Ambito Territoriale di cui si fa parte, il rapporto esercizi tra apparecchi (AWP o VLT) è di 1/1.032 abitanti, scendendo a 1/202 per gli anziani, 1/165 per i giovani; Le azioni di controllo e vigilanza condotte dalla Polizia Locale nell'anno 2017 hanno permesso di verificare che i dati presenti nel report citato sono variati solo marginalmente rispetto a quelli rilevati; Le proiezioni elaborate dal Dipartimento Dipendenze sede di Como dell'A.T.S. Insubria, sui dati del Ministero della salute mettono in luce che nell'Ambito Territoriale di cui fa parte, nella fascia di età tra i 15 ed i 64 anni si stima che abbiano giocato d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi 57.000 persone e che vi siano 1.300/4.015 giocatori problematici e 500/2.300 giocatori patologici". Inoltre giova precisare che giammai potrebbe farsi riferimento, nell'ottica del contrasto al fenomeno della ludopatia, ai soli dati relativi all'assistenza presso i S.E.R.D. che, come noto, costituisce solo l'ultima – evidentemente la più critica – delle numerose e susseguenti fasi di contrasto; peraltro i dati relativi a detta assistenza non evidenziano la portata del fenomeno, stante la cifra oscura del sommerso, ovvero dei soggetti ludopatici che, non riconoscendo la loro condizione patologica e/o non avendo alcuna intenzione di curarsi, non richiedono alcun intervento assistenziale.