

N. 01467/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 02961/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2961 del 2014, proposto da:

Enrico Polo, in proprio e in qualità di legale rappresentante pro-tempore della società A.O.G. S.r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati Cino Benelli, Alessandro Domenicali e Gioacchino Massimiliano Tavella, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, corso XXII Marzo, 5

*contro*

Comune di Pavia, rappresentato e difeso dall'avvocato Rocco Massaro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Domenico Barboni in Milano, via Lamarmora, 36

*nei confronti di*

Ministero dell'Interno – Questura di Pavia, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliato in Milano, via Freguglia, 1;

Asl 312 - A.S.L. della Provincia di Pavia - Dipartimento delle Dipendenze, Associazione Movimento "No Slot", Fondazione "Don Enzo Boschetti - Comunità Casa Giovane di Pavia", non costituiti in giudizio

*per l'annullamento*

- dell'ordinanza 23 ottobre 2014 adottata dal Sindaco del Comune di Pavia, pubblicata sull'albo pretorio dal 23 ottobre 2014 al 7 novembre 2014;
- di ogni altro atto e provvedimento ad esso presupposto e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Pavia e di Questura di Pavia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2016 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 5 novembre 2014 il sig. Enrico Polo, in proprio e in qualità di legale rappresentante di A.O.G. S.r.l., impugnava l'ordinanza di cui in epigrafe, con cui era stata dettata una nuova regolamentazione degli orari di esercizio delle sale giochi presenti sul territorio comunale, deducendone l'illegittimità sotto i seguenti profili:

- eccesso di potere per “sviamento del potere dalla causa tipica”, in quanto il Sindaco del Comune convenuto avrebbe erroneamente utilizzato lo strumento giuridico dell'ordinanza di cui all'art. 50, comma 7 TUEL per apportare limitazioni permanenti all'orario di funzionamento degli apparecchi da gioco lecito con vincite in denaro (primo motivo);
- eccesso di potere per carenza dei presupposti, non essendo stata preceduta, l'ordinanza sindacale, dagli indirizzi espressi dal Consiglio comunale, né da un adeguato coinvolgimento delle associazioni di categoria interessate (secondo motivo);
- assenza di congrua istruttoria e motivazione, con riferimento all'attualità del pericolo ravvisato e alla idoneità, adeguatezza e proporzionalità della misura adottata rispetto al contenimento del fenomeno del gioco d'azzardo

patologico presente sul territorio comunale (terzo, quarto e quinto motivo).

Si costituivano la Questura e il Comune di Pavia, che resistevano al ricorso, e la Sezione respingeva la proposta domanda cautelare, con la seguente, articolata motivazione: “Rilevato che la Sezione si è recentemente pronunciata in fattispecie analoghe a quella in esame (riguardanti il Comune di Milano), ritenendo legittimo l’operato del Sindaco (T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. I, ordd. nn. 1564/2014, 1566/2014, 1567/2014, 1579/2014, 1580/2014, 1583/2014, 1585/2014, 1586/2014);

che i dati riportati nell’ordinanza del Sindaco di Pavia, al fine di rappresentare le dimensioni del fenomeno del gioco d’azzardo nel territorio di competenza, evidenziano peraltro una situazione non sovrapponibile a quella del Comune di Milano;

Ritenuto:

che in questa fase di sommario esame non è, tuttavia, possibile approfondire i fatti sottesi all’adottata delibera, fermo restando che nella sede del merito sarà verificato funditus se con la decisione adottata dal Sindaco in relazione al contesto di riferimento sia stata fatta retta applicazione del principio di proporzionalità;

che nella comparazione dei contrapposti interessi coinvolti il pregiudizio economico lamentato dalla ricorrente pare recessivo rispetto all’interesse pubblico perseguito, posto che l’amministrazione comunale “con il provvedimento impugnato è intervenuta a tutela della salute dei cittadini e, più in generale, del benessere individuale e collettivo della popolazione, preoccupata delle conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli” (in termini, C.d.S., ord. n. 717/2014) (..).”

Dopo il deposito, in esecuzione di un’ordinanza presidenziale, di una relazione illustrativa da parte del Comune di Pavia, in ordine alle circostanze che avevano “indotto il Sindaco ad adottare la vista delibera”, la causa è stata definitivamente trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 6 luglio 2016.

Preliminarmente, il Collegio osserva che risulta fondata l'eccezione dell'amministrazione comunale sollevata con riferimento alla carenza di legittimazione attiva in proprio del sig. Polo.

L'ordinanza impugnata, infatti, lede direttamente soltanto l'interesse della società A.O.G., di cui Polo è il rappresentante legale, in quanto disciplina, in senso peggiorativo, gli orari di esercizio delle sale giochi gestite (anche) da detta società. La persona fisica che svolge le funzioni di rappresentante legale, fuori dall'esercizio delle stesse, non ha invece la titolarità del potere di promuovere un giudizio in ordine allo specifico rapporto sostanziale dedotto in causa.

Al contrario, la Questura di Pavia non è priva di legittimazione passiva, in quanto soggetto controinteressato, all'esito del giudizio, con riferimento ai titoli autorizzatori (ex art. 88 TULPS) connessi all'esercizio delle relative attività economiche.

Nel merito, il Collegio ritiene opportuno, da un lato, richiamare i precedenti della Sezione sul corretto esercizio dei poteri sindacali di cui all'art. 50, comma 7 del TUEL in materia di contrasto al fenomeno della ludopatia, dall'altro, riportare sinteticamente le motivazioni e le fasi dell'istruttoria svolta in merito dal Comune di Pavia.

Con riferimento al primo profilo, in quanto adeguatamente indicativi dell'orientamento espresso in materia dalla Sezione, dal quale questo Collegio non ha motivo di discostarsi, si riportano i passaggi fondamentali della sentenza n. 1237/2015 (Tar Lombardia, Sede di Milano, I Sezione): “(...) 2.1. La Sezione si è già recentemente occupata della questione relativa alla sussistenza o meno in capo al Sindaco del potere di disciplinare gli orari di apertura delle sale da gioco (v. T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. I, n. 704/2015).

2.1.1. Al riguardo si è rilevato che, sotto il profilo della possibile antinomia con le fonti normative primarie, il potere sindacale in questione, da un lato, non risulta interferire con i titoli di legislazione esclusiva dello Stato, dall'altro,

nemmeno si pone in contrasto con l'attuale quadro di legislazione concorrente della Regione.

Al contrario, l'ordinanza sindacale impugnata si fonda su un titolo di competenza attribuito con legge all'autorità emanante (art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000).

2.1.2. Con particolare riferimento all'individuazione e delimitazione dei poteri esercitabili dal Sindaco ai sensi dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, si è anche richiamato l'orientamento giurisprudenziale recentemente intervenuto sulle questioni oggetto di causa, in particolare a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 220/2014.

2.1.3. Nella richiamata ordinanza, invero, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal T.A.R. Piemonte con riguardo all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267, nella parte in cui tale norma non prevede che i poteri dalla stessa attribuiti al Sindaco possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.).

La Corte, sul punto, ha evidenziato che "l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione".

In tale direzione si collocano diverse pronunce, con le quali "è stato riconosciuto che – in forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 – il sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale" (cfr. C.d.S., sentenza n. 3271/2014; id., ordinanze nn. 2133 e 996 del 2014 e n. 2712/2013; T.A.R. Lombardia - Brescia, sentenza n. 1484/2012; T.A.R. Campania, sentenza n. 2976/2011; T.A.R. Lazio, sentenza n. 5619/2010).

In quest'ottica, la Corte Costituzionale ha ritenuto inammissibile la questione sollevata dal T.A.R. Piemonte in considerazione della “non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente” e della “mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche”, con ciò implicitamente invitando il giudice a quo a “praticare” l'opzione interpretativa da essa richiamata, onde evitare che la norma in questione possa porsi in contrasto con i principi costituzionali.(...)”.

Sotto il secondo profilo (afferente all'adeguatezza dell'istruttoria e della motivazione), l'ordinanza impugnata richiama i seguenti documenti di riferimento:

- la relazione del Dipartimento Dipendenze dell'ASL di Pavia avente ad oggetto “le problematiche di abuso/dipendenza nella provincia di Pavia – Anno 2013”;
- il rapporto del Movimento NO SLOT di Pavia avente ad oggetto: “Relazione tecnica gioco d'azzardo patologico”;
- i riscontri provenienti dalla Comunità Casa del Giovane di Pavia.

L'ordinanza impugnata ha dedotto, dai documenti sopra richiamati, i seguenti presupposti di intervento:

- la crescita costante del gioco d'azzardo nel territorio comunale negli ultimi anni;
- il numero allarmante, anche in rapporto ai dati meno significativi degli altri Comuni della Provincia, dei soggetti presi in cura per “gambling”, come diagnosi specifica (115 soltanto nel 2013);
- il dato di dominio pubblico secondo cui Pavia sarebbe la capitale italiana del gioco d'azzardo;
- l'incidenza, ad esito di un'indagine ufficiale fatta nelle scuole superiori di Pavia, del fenomeno del gioco d'azzardo sulle abitudini della popolazione studentesca.

L'ordinanza impugnata infine motiva sul nesso tra analisi svolta e misura adottata (limitazione degli orari di esercizio delle sale giochi e degli apparecchi

di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6 del TULPS) nel seguente modo:

“Considerato che (...) il giocatore d'azzardo ha un'incapacità cronica e progressiva di resistere all'impulso di giocare d'azzardo tale da compromettere se stesso, la sua famiglia o le sue attività professionali. Ritenuto di dover adottare un provvedimento a tutela della propria comunità volto a limitare l'uso degli apparecchi e congegni automatici, semi automatici ed elettronici da gioco d'azzardo leciti (...). Dato atto che si rinviene l'utilità di disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi d'intrattenimento con lo scopo di contrastare l'insorgere di fenomeni devianti nell'utilizzo degli stessi tenendo conto che fra i fruitori vi sono giovani ed anziani, soggetti forse più fragili e meno consapevoli che possono cadere in vere forme di dipendenza patologica (...)”

Con documentazione successivamente depositata dalla difesa comunale, l'ASL di Pavia ha comunicato i seguenti dati, con riferimento ai soggetti di cui è stata accertata la dipendenza da gioco d'azzardo nel corso del 2014: n. 73 nel territorio pavese rispetto al totale di 107 sul territorio provinciale.

Il ricorso è infondato.

Il primo motivo è da respingere per le argomentazioni sopra espresse, in ordine alla possibilità giuridica per il Sindaco di intervenire sugli orari degli esercizi pubblici con un'ordinanza ai sensi dell'art. 50, comma 7 del TUEL ai fini di contrastare il fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.).

Sotto altro profilo, tale potere non interferisce con le competenze statali in materia di pianificazione della ricollocazione dei punti delle rete fisica di raccolta dei giochi praticati mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 TULPS, e può senz'altro incidere, in quanto espressione della tutela della comunità locale da parte del suo ente rappresentativo, anche sugli obblighi posti in capo ai concessionari, con riferimento all'asserita necessità di garantire un determinato intervallo di funzionamento giornaliero.

Risulta al riguardo evidente che l'interruzione della continuità del

collegamento telematico è ricollegata all'esercizio di un potere conferito da norme primarie e che pertanto prevale sugli obblighi stabiliti dalle concessioni, rendendoli sul punto inesigibili.

Quanto al difetto di istruttoria preventiva (secondo motivo), è sufficiente richiamare, ai fini del rigetto della relativa censura, la circostanza, che emerge peraltro dalla stessa ordinanza impugnata, dell'avvenuto incontro a fini informativi, prima dell'emissione del provvedimento in esame, con i rappresentanti delle associazioni della "categoria commercianti e consumatori".

D'altronde, non si rinviene nell'ordinamento alcuna norma che imponga un esercizio concordato del potere previsto dall'art. 50, comma 7 del TUEL.

Sotto altro, concorrente profilo, risulta essere stato rispettato, nella sostanza, anche il presupposto della predetta norma (indirizzi espressi dal Consiglio comunale), in quanto l'ordinanza impugnata è stata preceduta da una precedente ordinanza avente, tra le altre, le medesime finalità (con introduzione di una prima limitazione di orario) e dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del luglio 2012 integrativa del Regolamento comunale di Polizia urbana per il decoro della città e la sicurezza dei cittadini (cfr. documenti n. 8 e 9 depositati dall'amministrazione).

Quanto agli ultimi tre motivi di ricorso, che possono essere trattati insieme per analogia di censure, il Collegio formula le considerazioni che seguono.

L'ordinanza sindacale de qua avrebbe dovuto indicare in modo esaustivo e immune da travisamenti di fatto o da irragionevolezza manifesta i presupposti dell'intervento e la coerenza della soluzione adottata rispetto all'obiettivo perseguito, per superare con esito favorevole il controllo di proporzionalità cui è necessariamente sottoposto ogni esercizio di potere pubblico potenzialmente contrastante con il libero svolgimento delle attività imprenditoriali.

Nel caso di specie, i dati forniti dall'amministrazione, per la preparazione culturale specifica dei soggetti coinvolti nelle indagini sul fenomeno del

“gambling” (Dipartimento dipendenze dell’ASL, Tavolo Permanente sulla Prevenzione delle Dipendenze, Comunità di assistenza sul territorio), e per la non irrilevanza di tali dati rispetto al contesto nazionale e provinciale (come successivamente confermato dalla relazione dell’ASL), legittimavano senz’altro il Comune a procedere con un intervento adeguato rispetto al concreto pericolo da affrontare.

Tale intervento è stato individuato nella restrizione degli orari di accesso agli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6 del TULPS.

In particolare, è stata imposta una pausa obbligatoria di tali accessi tra le 13 e le 18 e una chiusura anticipata, tutti i giorni della settimana, entro le ore 23.

Ritiene il Collegio che la misura adottata sia da ritenersi ragionevole e adeguatamente motivata sia con riferimento allo strumento utilizzato (riduzione di orario), sia con riferimento al merito della riduzione operata.

Il Comune di Pavia ha scelto tra le opzioni a sua disposizione, con valutazione che non presta il fianco a censure di irragionevolezza, una soluzione che fosse in grado di allontanare da fenomeni di dipendenza patologica i soggetti più fragili, diminuendone oggettivamente – tramite una limitazione oraria – l’esposizione al rischio.

Contemporaneamente, ha inciso su alcune fasce orarie (primo pomeriggio, seconda serata) ritenute maggiormente pericolose per la tipologia di soggetti deboli da salvaguardare, con valutazione anch’essa non irrazionale e quindi non sindacabile in un giudizio volto alla verifica della legittimità dell’atto.

D’altra parte, un robusto sostegno alla ragionevolezza e congruità (anche con riferimento alle modalità e all’ampiezza) dell’intervento adottato dal Comune di Pavia è stato offerto anche dai dati afferenti alla rilevante spesa interna pro-capite collegata al gioco d’azzardo, al consistente numero di esercizi commerciali e apparecchiature di gioco lecito esistenti sul territorio comunale, e alla inefficacia delle precedenti misure introdotte, come allegato e documentato dalla difesa dell’amministrazione.

Non ricorrono pertanto nel provvedimento impugnato né il difetto di

motivazione né la carenza di istruttoria evidenziati dalla società A.O.G..  
Conseguentemente, il ricorso deve essere respinto, nei sensi indicati in motivazione, con spese del giudizio che seguono la soccombenza, e che sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

dichiara l'inammissibilità della domanda proposta in proprio da Enrico Polo;  
respinge per il resto il ricorso.

Condanna in solido i ricorrenti a rifondere le spese processuali sostenute dalle amministrazioni resistenti, che liquida in complessivi € 1.400,00, oltre accessori di legge, in favore del Comune di Pavia e in complessivi € 600,00, oltre accessori di legge, in favore del Ministero dell'Interno.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Roberto Lombardi, Primo Referendario, Estensore

Oscar Marongiu, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Lombardi**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo De Zotti**

IL SEGRETARIO