**Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna (Sezione Prima)**

**SENTENZA N. 01023/2015**

sul ricorso n. 164 del 2015 proposto da Matteo Terrabusi, in proprio e in qualità di legale rappresentante della società Romagna Giochi S.r.l., e da Massimo Argnani, quale intestatario di due licenze ex art. 88 t.u.l.p.s. per sale VLT nel Comune di Faenza, entrambi rappresentati e difesi dall’avv. Cino Benelli e dall’avv. Gianfranco Fiorentini, ed elettivamente domiciliati in Bologna, via Tovaglie n. 19, presso lo studio dell’avv. Maria Giovanna Trotta;

contro

il Comune di Faenza, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall’avv. Deanna Bellini e dall’avv. Elisa Bilotti, ed elettivamente domiciliato in Bologna, p.zza San Francesco n. 2, presso lo studio dell’avv. Maria Anna Alberti;
il Ministero dell’Economia e delle Finanze, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il Ministero dell’Interno e la Questura di Ravenna, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., difesi e rappresentati dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege*;
Azienda Unità Sanitaria Locale di Romagna;

per l'annullamento

del decreto prot. n. 2011/30011/giochi/UD in data 27 luglio 2011, a firma del Direttore generale dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, avente ad oggetto “*determinazione dei criteri e parametri numerico quantitativi per l’installabilità di apparecchi di cui all’articolo 110, comma 6 del T.U.L.P.S.*”;

dell’ordinanza n. 11 in data 2 ottobre 2014, a firma del Sindaco del Comune dì Faenza, avente ad oggetto “*disciplina comunale degli orari di apertura e di esercizio delle sale giochi, sale VLT e degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati nelle altre tipologie di esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS. - r.d. 773/1931*”;

di ogni altro atto ad essi presupposto e conseguente, ivi espressamente compresi la comunicazione dell’AUSL di Ravenna del 23 maggio 2014 (richiamata nell’ordinanza sindacale) e il parere favorevole della Questura di Ravenna acquisito in data 29 maggio 2014 (richiamato nell’ordinanza sindacale).

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Faenza, nonché del Ministero dell’Economia e delle Finanze, dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, del Ministero dell’Interno e della Questura di Ravenna;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi l’avv. Gianfranco Fiorentini e l’avv. Uliana Casali, per le parti, alla pubblica udienza del 5 novembre 2015;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con ordinanza n. 11 del 2 ottobre 2014, in dichiarata applicazione dell’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, il Sindaco del Comune dì Faenza adottava la “*disciplina comunale degli orari di apertura e di esercizio delle sale giochi, sale VLT e degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati nelle altre tipologie di esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS. - r.d. 773/1931*”.

Avverso tale provvedimento, e avverso il decreto prot. n. 2011/30011/giochi/UD in data 27 luglio 2011, a firma del Direttore generale dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ad oggetto “*determinazione dei criteri e parametri numerico quantitativi per l’installabilità di apparecchi di cui all’articolo 110, comma 6 del T.U.L.P.S.*”), richiamato nell’ordinanza sindacale, oltre alla comunicazione dell’AUSL di Ravenna del 23 maggio 2014 e al parere favorevole della Questura di Ravenna acquisito in data 29 maggio 2014 (entrambi richiamati nell’ordinanza sindacale), proponevano impugnativa dinanzi al TAR Lazio i ricorrenti, in quanto operatori *in loco* del settore degli apparecchi da gioco lecito con vincita in denaro e quindi direttamente interessati dalle suindicate determinazioni.

Assumevano illegittima l’ordinanza sindacale, perché – in contrasto con l’art. 31 del decreto-legge n. 201/2011 – recante limitazioni alle attività di esercizi commerciali preesistenti, laddove le deroghe a tutela del bene della salute e dell’ambiente urbano potrebbero riguardare solo i “nuovi” esercizi commerciali. Ne denunciavano, inoltre, l’indebita introduzione di effetti permanenti, anziché di prescrizioni con effetti spaziali e temporali circoscritti. Ne prospettavano, ancora, per la carenza di un’adeguata istruttoria, l’ingiustificata introduzione di restrizioni alle attività commerciali in esame senza un’adeguata valutazione della situazione di effettivo pericolo per la salute delle persone connesso all’utilizzo delle apparecchiature da gioco, quindi in difetto di un’accertata lesione dell’interesse pubblico da tutelare, e senza neppure considerare che esistono altre forme di gioco fisico (per es., lotterie ad estrazione istantanea) e “a distanza” (giochi d’azzardo *on line*) ugualmente dannose per i soggetti deboli, così creando anche ingiustificati vantaggi competitivi in favore dei servizi ludici diversi da *slot machine* e VLT. Ne evidenziavano, altresì, l’illogica e immotivata equiparazione, quanto a disciplina oraria, delle apparecchiature AWP (art. 110, comma 6, lett. *a)*, t.u.l.p.s.) e delle apparecchiature VLT (art. 110, comma 6, lett. *b)*, t.u.l.p.s.), senza tenere conto della scarsissima incidenza delle prime sui fenomeni patologici in questione. Ne adducevano, poi, l’omessa considerazione delle gravi responsabilità in cui potrebbero incorrere i gestori nei confronti dei concessionari e dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, a fronte degli impegni dagli stessi assunti per lo svolgimento della relativa attività. Ne lamentavano, ancora, l’illegittima applicazione dell’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, per essere mancato qualsiasi riferimento ai necessari “indirizzi” del consiglio comunale e per essere difettata la consultazione delle associazioni di categoria interessate. Ne deducevano, poi, il difetto di motivazione, per avere l’Autorità emanante unicamente evocato i presunti pericoli derivanti dalla c.d. ludopatia, senza minimamente enunciare le ragioni per le quali la disciplina limitativa degli orari dovrebbe costituire rimedio idoneo, adeguato e proporzionato al contenimento del fenomeno del gioco d’azzardo patologico asseritamente presente sul territorio. Ne denunciavano, altresì, l’indebita diversificazione degli orari – apertura dalle ore 9,00 alle ore 2,00 – per i gestori disponibili a garantire un servizio di assistenza psicologica di otto ore settimanali, obblighi ulteriori di informazione, la sospensione della somministrazione di alcoolici alle ore 23,00 e il servizio di guardiania dalle ore 21,00 fino alla chiusura, in quanto condizioni praticabili solo dai soggetti imprenditoriali con sale da gioco di grosse dimensioni e in grado di sostenere i relativi costi, con l’ulteriore indebito effetto di incidere sulla definizione della tipologia degli esercizi di gioco, che è competenza riservata allo Stato. Ne contestavano, inoltre, l’effettiva idoneità a contenere il fenomeno del c.d. “gioco patologico” e a tutelare le c.d. “categorie deboli”, sì da risolversi le relative limitazioni in una misura in realtà sproporzionata rispetto alle finalità perseguite e quindi lesiva della libertà di iniziativa economica. Quanto, infine, al decreto in data 27 luglio 2011 del Direttore generale dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, richiamato nell’ordinanza sindacale, ne veniva addotta l’emanazione in violazione dell’art. 1 della legge n. 220 del 2010 e dell’art. 16 della legge n. 133 del 1999.

Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Dichiarata dal TAR Lazio (Sez. II), con ordinanza n. 2131 del 5 febbraio 2015, la propria incompetenza a decidere sul ricorso (“…*perché: A) nel caso in esame l’interesse al ricorso è connesso alla lesione della sfera giuridica della parte ricorrente derivante dall’adozione dell’impugnata ordinanza in data 11 marzo 2014, la cognizione della quale rientra nella competenza del T.A.R. di Bologna ai sensi dell’art. 13, comma 1, cod. proc. amm., perché trattasi di un atto i cui effetti diretti sono limitati all’ambito del territorio del Comune di Ravenna; B) non sussiste un reale rapporto di presupposizione tra la predetta ordinanza ed il decreto del 27 luglio 2011 (pur richiamato in motivazione dal Sindaco), perché dall’esame di tale decreto si evince che lo stesso si limita a fissare criteri e parametri per l’installazione degli apparecchi videoterminali di cui all’art. 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S., ma non incide affatto sugli orari di apertura dei locali pubblici presso i quali tali apparecchi sono installati, mentre l’impugnata ordinanza del Comune di Ravenna si limita a fissare proprio gli orari di apertura dei locali presso i quali tali apparecchi sono destinati ad essere installati* …”), la causa è stata poi riassunta dai ricorrenti presso questo Tribunale.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Faenza, nonché – a mezzo dell’Avvocatura dello Stato – il Ministero dell’Economia e delle Finanze, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il Ministero dell’Interno e la Questura di Ravenna, tutti resistendo al gravame.

All’udienza del 5 novembre 2015, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Il Collegio ritiene di dovere innanzi tutto dichiarare inammissibile l’impugnativa del decreto in data 27 luglio 2011 del Direttore generale dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, perché atto privo di effetti lesivi delle posizioni azionate. E’ sufficiente far rinvio ai rilievi del TAR Lazio allorché ha indicato nel TAR Emilia-Romagna, sede di Bologna, il tribunale territorialmente competente a pronunciarsi sulla controversia (“ … *non sussiste un reale rapporto di presupposizione tra la predetta ordinanza ed il decreto del 27 luglio 2011 (pur richiamato in motivazione dal Sindaco), perché dall’esame di tale decreto si evince che lo stesso si limita a fissare criteri e parametri per l’installazione degli apparecchi videoterminali di cui all’art. 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S., ma non incide affatto sugli orari di apertura dei locali pubblici presso i quali tali apparecchi sono installati, mentre l’impugnata ordinanza del Comune di Ravenna si limita a fissare proprio gli orari di apertura dei locali presso i quali tali apparecchi sono destinati ad essere installati* …”). Va, pertanto, accolta l’eccezione in tal senso formulata dall’Avvocatura dello Stato.

Quanto, poi, alle questioni dedotte in relazione all’ordinanza sindacale di regolamentazionedegli orari in àmbito comunale, una prima doglianza è imperniata sulla violazione dell’art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 (“*Secondo la disciplina dell’Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali* …”), nell’assunto che tale norma consentirebbe eccezionalmente l’introduzione di limitazioni alle sole attività dei nuovi esercizi commerciali, sì da sottrarre quelli preesistenti ai vincoli di orario che il Sindaco vorrebbe invece estendere alla totalità degli esercizi del settore.

La censura è infondata.

Come è stato recentemente rilevato dalla giurisprudenza (v. TAR Toscana, Sez. II, 26 ottobre 2015 n. 1415), quello della regolamentazione degli orari di apertura delle sale-giochi per esigenze di tutela della salute e con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico è un potere sindacale di carattere generale e riguarda tutti gli esercizi commerciali – indipendentemente dall’epoca di avvio della relativa attività –, perché derivante dalla competenza ex art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 (da coordinare con previsione dell’art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011), mentre la speciale problematica della “libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura” assume una propria autonomia, legata alla stessa possibilità di arrivo sul mercato di nuovi competitori, e vede essa sì una disciplina distinta, secondo le regole dell’invocato art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 (conv. dalla legge n. 241/2011).

Né è fondata la doglianza relativa all’indebita introduzione di effetti permanenti, laddove – a dire dei ricorrenti – si dovrebbe trattare solo di prescrizioni con effetti spaziali e temporali circoscritti. Non essendosi in presenza di un’ordinanza contingibile ed urgente – questa sì per sua natura destinata ad avere effetti limitati nel tempo ed entro il limite dell’emergenza –, non vizia il provvedimento impugnato la circostanza che vi si sia data una disciplina *sine die* (v. TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 21 ottobre 2015 n. 1326), anche per non ricavarsi una limitazione di tale tipo dall’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall’art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 (v. TAR Toscana, Sez. II, n. 1415/2015 cit.), pur spettando naturalmente all’Autorità sindacale il compito di verificare periodicamente la persistenza delle esigenze che giustificano le misure adottate.

Non appare neppure imputabile all’Amministrazione una carente istruttoria e quindi l’indimostrato accertamento di una situazione di effettivo pregiudizio dell’interesse pubblico da tutelare, né l’illogica e indiscriminata estensione delle limitazioni di orario ad apparecchiature di gioco meno pericolose per gli utenti, con la conseguenza che non può dirsi ingiustificatamente sacrificata la libertà di iniziativa economica o introdotta un’indebita diversificazione di regime tra più operatori del settore, oltre a non essere arbitrariamente messo a rischio il rispetto degli impegni assunti dai gestori locali nei confronti dei concessionari e della stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

In effetti, è oramai principio pacifico che la previsione di cui all’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 (“*Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell’ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici* …”) costituisce una statuizione di carattere generale nel cui àmbito non vi sono ragioni preclusive a ritenere rientrante anche il potere sindacale di determinazione degli orari delle sale da gioco o di accensione e spegnimento delle relative apparecchiature durante l’orario di apertura degli esercizi in cui le stesse sono installate, purché ciò avvenga – come rilevato anche dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea per la materia dei “giochi” in generale – a tutela della sicurezza, dell’ordine pubblico e dei consumatori (specie i minori di età), ed in particolare quando emerga il dimostrato pericolo o il già provato verificarsi della lesione di interessi pubblici quali la sicurezza, la libertà, la dignità umana, l’utilità sociale e la salute, sì da potervisi ricondurre tutti quegli interventi di regolamentazione degli orari posti a tutela delle fasce più deboli della popolazione, in funzione di prevenzione della c.d. ludopatia (v. Cons. Stato, Sez. V, 1° agosto 2015 n. 3778). Nella fattispecie – rileva il Collegio – il Sindaco del Comune dì Faenza ha dato indicazioni esaustive degli elementi istruttori acquisiti al procedimento (“*Vista la comunicazione pervenuta da parte dell’AUSL di Ravenna, Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, Dipendenze Patologiche Faenza, prot n. 167/2014/SerT/FA, pervenuta al Comune di Faenza il 23/05/2014 prot. 23922, con cui si evidenzia la problematica legata alla dipendenza da gioco compulsivo ed alla sua preoccupante diffusione sul territorio comunale, attestata dalle richieste che ogni settimana giungono al SerT del Distretto di Faenza, da parte di pazienti o familiari per chiedere supporto e cure per problematiche legate al gioco d’azzardo; attualmente il Servizio segue una popolazione con problemi legati alla dipendenza e all’abuso di sostanze psicoattive e con problemi di gioco d’azzardo patologico per un totale di circa 520 persone, di ambo i sessi, di età compresa tra i 20 e gli 80 anni, la maggior parte dei quali dipendenti da slot machine. Nella relazione si sottolinea, tra l’altro, che oltre il 50% dei pazienti in trattamento per gioco compulsivo assume farmacoterapia per controllare le alterazioni dell’umore, patologia spesso correlata alla dipendenza da gioco. Per tutte le considerazioni riferite, si sottolinea l’esigenza di introdurre forme di regolamentazione a tutela della salute dei giocatori e della comunità*”) e delle ragioni del provvedimento (“*Dato atto che si rinviene l’utilità di adottare il presente provvedimento anche nell’ottica di contrastare l’insorgere di abitudini collegate alle frequentazioni degli studenti con particolare riferimento all’orario di apertura; Considerato che rientra tra i compiti e gli obiettivi del Comune individuare e porre in essere, nei limiti delle proprie competenze, misure idonee ad eliminare od a contenere i fenomeni legati al “vizio del gioco” o gioco compulsivo, in quanto stanno divenendo sempre più preoccupanti e diffusi fino a tradursi in vera e propria patologia e piaga di ordine sociale; Dato atto del ruolo che l’Ente locale può assumere e rivestire nell’ambito della tutela della salute pubblica e del benessere individuale e collettivo, inteso peraltro a porre in essere un sistema di prevenzione sociale che punti a tutelare i soggetti più deboli e vulnerabili nonché i minori, i quali, all’interno delle fasce della popolazione, risultano tra i più esposti al richiamo ed alle lusinghe del gioco d’azzardo*”), sicché non può dirsi generica o inadeguata l’istruttoria compiuta, e – a fronte dell’evidenza dei disagi registrati *in loco* (secondo l’AUSL di Ravenna “…*A Faenza, come nel resto dell’Italia, il fenomeno ha assunto dimensioni rilevanti a causa dì una forte spinta commerciale facilmente percepibile dalle innumerevoli pubblicità sempre più presenti nei media e nei vari luoghi pubblici. Il gioco d’azzardo porta con sé un rischio che, in particolari gruppi di persone ad alta vulnerabilità, può sfociare in una vera e propria dipendenza (gambling patologico). Questa condizione può comportare gravi disagi per la persona, derivanti dall’incontrollabilità del proprio comportamento* …”) – non incongrue appaiono le limitazioni introdotte (orario di apertura consentito tra le ore 10,00 e le ore 24,00 di tutti i giorni della settimana), tanto più che la ridotta estensione del territorio del Comune dì Faenza non giustificava ragionevolmente un’indagine più approfondita per singoli quartieri o aree o misure diversificate tra le stesse.

Né si presenta illogica la sottoposizione al medesimo regime orario delle apparecchiature AWP (art. 110, comma 6, lett. *a)*, t.u.l.p.s.) e delle apparecchiature VLT (art. 110, comma 6, lett. *b)*, t.u.l.p.s.), per essere notorio come anche le apparecchiature del primo tipo, seppur con effetti tendenzialmente meno incisivi, sono in ogni caso di grado di concorrere a creare forme di dipendenza e di disagio in persone fragili, tanto più se meno abbienti, e perciò suscettibili di riceverne comunque un danno psicologico grave, così come evidenziato dalla relazione dell’AUSL di Ravenna in riferimento all’intero settore del gioco d’azzardo; se è pur vero, poi, che resta sempre possibile sostituire l’accesso fisico alle sale-giochi con quello virtuale ai siti informatici, o ricercare all’interno del territorio regionale aree in cui il gioco non sia soggetto alle stesse limitazioni, non ne deriva per ciò solo una preclusione ad introdurre vincoli utili a contenere il fenomeno (v. TAR Veneto, Sez. III, 16 luglio 2015 n. 811), per trattarsi pur sempre di prescrizioni che quanto meno circoscrivono gli eccessi e rendono più controllabile il settore. Quanto, infine, ai paventati conseguenti rischi di inadempienze e responsabilità dei gestori dei locali nei confronti dei concessionari e della stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, appare evidente che la presenza di un atto pubblico che ponga limiti al riguardo è in sé idonea a rendere incolpevole la condotta del privato tenuto ad uniformarvisi, sì che, indipendentemente da ogni indagine in merito, non possono i ricorrenti invocare simili impegni come ragione ostativa all’introduzione di regole pubbliche in tema di orari di apertura dei relativi esercizi.

Quanto, ancora, alla denunciata assenza degli “indirizzi” consiliari di cui all’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, la giurisprudenza ha osservato che la loro mancata formulazione non paralizza l’attività del Sindaco, titolare del relativo potere di ordinanza, perché ciò sarebbe evenienza tale da configurare una palese violazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica Amministrazione, ma comporta semplicemente che – senza la fissazione di vincoli da parte del consiglio comunale – l’organo monocratico dispone di un àmbito di maggiore discrezionalità nell’individuazione delle misure ritenute più efficaci per il perseguimento delle finalità cui è preordinato l’esercizio della funzione, pur naturalmente restando la stessa soggetta al limite dalla proporzionalità del pregiudizio arrecato agli imprenditori del settore rispetto agli obiettivi di interesse pubblico da soddisfare (v. Cons. Stato, Sez. V, n. 3778/2015 cit.). Né rileva l’eventuale mancata consultazione delle associazioni di categoria (in verità l’atto impugnato riporta nella premesse “…*Informate le Associazioni di categoria* …”), non essendo detta consultazione imposta dall’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall’art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, e non essendo desumibile un simile obbligo neppure dai principi generali, per rientrare la fattispecie nell’esonero dalle garanzie partecipative dettato per i procedimenti di approvazione di atti generali dall’art. 13 della legge n. 241 del 1990 (v. TAR Toscana, Sez. II, n. 1415/2015 cit.).

Circa, poi, il lamentato difetto di motivazione, per non essere state enunciate – secondo i ricorrenti – le ragioni per le quali la disciplina limitativa degli orari dovrebbe costituire rimedio idoneo, adeguato e proporzionato al contenimento del fenomeno del gioco d’azzardo patologico presente sul territorio, si è già detto che le misure adottate sono la conseguenza degli allarmanti, e non generici, dati forniti dall’AUSL di Ravenna circa gli effetti del gioco patologico sul territorio comunale, sicché l’evidenziata esigenza di porre un limite all’accesso indiscriminato della clientela alle apparecchiature in questione – come, per esempio, la necessità di incidere sulla fascia oraria coincidente con l’inizio delle lezioni scolastiche – reca in sé indicazioni chiare e ragionevoli circa l’obiettivo perseguito e l’*iter* logico che ne è alla base. E’ stato, d’altra parte, osservato in giurisprudenza che la limitazione degli orari di attivazione delle apparecchiature da gioco costituisce uno strumento concretamente idoneo a contenerne la possibilità di utilizzo, integrando una misura amministrativa funzionale a circoscrivere la diffusione del fenomeno del gioco patologico (v. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 21 aprile 2015 n. 995), sicché l’ordinanza sindacale che dichiaratamente assuma a proprio presupposto informazioni della competente autorità sanitaria locale idonee a dare un quadro inequivocabile dell’espansione sul territorio comunale del gioco d’azzardo in forme patologiche non necessita di una motivazione che vada oltre la coerente indicazione delle fasce orarie da sottrarre all’attivazione delle apparecchiature da gioco, per essere palese in simili condizioni la pertinenza delle relative misure all’obiettivo di proteggere le persone più deboli e gli adolescenti (v. TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, n. 1326/2015 cit.). Nella fattispecie, in particolare, si riscontra una limitazione degli orari consentiti che, per ridurre in maniera contenuta il tempo di apertura dei relativi esercizi e per presentarsi consonante con le risultanze dell’istruttoria, appare rispondente all’esigenza di un congruo contemperamento degli interessi coinvolti, considerato anche che, per costante giurisprudenza, la liberalizzazione delle attività commerciali e, più in generale, la libertà d’impresa non sono illimitate, ma possono essere conformate per tutelare valori costituzionali fondamentali quali la dignità e la salute della persona umana, l’ambiente e il paesaggio.

Altro capo di doglianze investe la parte dell’ordinanza sindacale in cui è disposto: “…*Sale gioco e sale VLT che attuano azioni per il contrasto della ludopatia in base ad apposita Convenzione con l’Amministrazione Comunale, e che, precisamente, rispettano tutte le seguenti condizioni: - forniscono un servizio di assistenza psicologica con la presenza in sala di uno psicologo, per 8 ore settimanali, due giorni alla settimana, variabili, dalle 16 alle 20; la presenza in sala dello psicologo dovrà essere attestata in apposito registro e controfirmata dal professionista incaricato dal titolare dell’attività; - informano i frequentatori in merito a tale servizio con comunicazioni affisse all’interno e messaggi digitali sui monitor in sala; - sospendono alle ore 23.00 la somministrazione di alcolici; - si dotano di un servizio di guardiania a partire dalle ore 21 fino alla chiusura. Per dette tipologie di sale gioco e sale VLT l’orario di apertura e di funzionamento degli apparecchi e congegni automatici e da gioco che consentono la vincita in denaro è fissato su tutto il territorio comunale dalle ore 9,00 alle ore 02,00 di tutti i giorni, festivi compresi* …”. Non si tratta, però, di una disparità di trattamento in favore dei soggetti imprenditoriali con sale da gioco di grandi dimensioni e in grado di sostenere i relativi costi, giacché le diverse condizioni in cui sono chiamati ad operare quanti si convenzionano con l’Amministrazione comunale e assumono i relativi oneri ne amplia in modo significativo le opportunità offerte alla clientela, sì da giustificare, nell’ottica della prevenzione della c.d. ludopatia, un differenziato regime orario tra i relativi esercizi. Non si tratta, insomma, di un’artificiosa alterazione della concorrenza tra gli operatori del settore, libera essendo l’adesione alla convenzione e funzionali rivelandosi le scelte dei singoli gestori al soddisfacimento di un interesse pubblico di tutela della salute che, per quanto già detto, legittima la conseguente conformazione dell’attività di impresa. Né viene in tal modo invasa la competenza statale di cui all’art. 110, comma 6, lett. *b)*, t.u.l.p.s., giacché nulla viene in realtà alterato delle tipologie e caratteristiche degli esercizi pubblici quali definite dall’apposito regolamento statale, ma con il consenso del gestore si aggiungono unicamente particolari condizioni di accoglienza dei clienti, per il soddisfacimento di un interesse pubblico affidato alla cura dei sindaci.

Quanto, ancora, all’addotta inidoneità delle misure restrittive in questione rispetto all’obiettivo del contrasto del fenomeno del c.d. “gioco patologico” e al conseguente carattere sproporzionato delle relative prescrizioni perché ingiustificatamente gravose per gli operatori economici del settore, si tratta – come si è già detto – di assunto non condivisibile, a fronte dell’introdotto divieto di accesso al gioco in fasce orarie di maggiore vulnerabilità dei soggetti più deboli, in esito ad una ponderazione degli interessi coinvolti che appare frutto di un non inadeguato bilanciamento delle relative esigenze. La circostanza, poi, che ne restino sottratte le restanti modalità di gioco lecito (scommesse, lotterie ad estrazione istantanea e differita, giochi numerici a totalizzatore nazionale, ecc.) non inficia in sé le determinazioni assunte, in quanto le diverse condizioni di accesso alle stesse rende non arbitrario che vi si intervenga, ove necessario, con strumenti di contrasto di altra natura, senza al contempo precludere che le sale-giochi ed equiparate restino sottoposte a limitazioni loro proprie.

Quanto, infine alla dedotta illegittimità costituzionale dell’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell’art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost. (v. memoria difensiva depositata il 15 ottobre 2015), si tratta di questioni che hanno già trovato soluzione negativa in giurisprudenza (v. Corte cost. 18 luglio 2014 n. 220; Cons. Stato, Sez. V, n. 3778/2015 cit.), nella considerazione che la tutela degli interessi primari che vengono in tal modo in rilievo giustifica che si incida sulla libertà di impresa e che dunque il regime di liberalizzazione degli orari dei pubblici esercizi non preclude all’Autorità sindacale l’esercizio del potere di inibizione delle attività commerciali per motivi imperativi di interesse generale, in caso di accertato pericolo di pregiudizio di valori di rilevanza costituzionale quali la sicurezza, l’ordine pubblico, la libertà, la dignità umana, l’utilità sociale e la salute, sempreché ciò avvenga nel rispetto del generale principio di proporzionalità. Si tratta, pertanto, di questioni manifestamente infondate, ogni ulteriore aspetto – quali la stabilità o l’efficacia temporanea delle relative misure restrittive oppure l’individuazione della tipologia dei servizi di gioco lecito da assoggettare alle limitazioni – attenendo a profili propri delle singole scelte e per questo da sindacare di volta in volta secondo gli ordinari parametri cui deve conformarsi l’azione amministrativa.

Il ricorso, in conclusione, va in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto.

Le spese di lite possono essere compensate, a fronte della complessità delle questioni dedotte e della peculiarità di alcuni aspetti della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 5 novembre 2015, con l’intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente FF

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Primo Referendario