



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9702 del 2015, proposto da:
Invest Gaming Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Umberto Fantigrossi, Cino Benelli, con domicilio eletto presso Giuseppe Placidi, in Roma via Cosseria, 2;

contro

Comune di Mantova, in persona del sindaco in carica rappresentato e difeso dagli avv. Chiara Bergamaschi, Orlando Sivieri, Sara Magotti, con domicilio eletto presso Orlando Sivieri in Roma, Via Cosseria n. 5; Asl della Provincia di Mantova;

nei confronti di

Ministero dell'Interno, Agenzia delle Dogane e Monopoli, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Gen.le dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - SEZ. STACCATA DI BRESCIA:
SEZIONE II n. 01326/2015, resa tra le parti, concernente disciplina comunale degli orari di esercizio delle sale giochi autorizzate

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Mantova e di Ministero dell'Interno e di Agenzia delle Dogane e Monopoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2016 il Cons. Sandro Aureli e uditi per le parti gli avvocati Umberto Fantigrossi, Sara Magotti, Orlando Sivieri, Marco Stiliano Messutti per l'Avvocatura Generale dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La sentenza di primo grado della quale la società appellante chiede la riforma, ha respinto la domanda d'annullamento dalla stessa proposta concernente l'ordinanza sindacale 10.03.2015 recante “disciplina comunale degli orari di esercizio delle sale giochi autorizzate”

Con l'ordinanza impugnata in primo grado il sindaco di Mantova, considerati, tra l'altro, gli esiti delle indagini effettuate dall'ASL territorialmente competente, ha introdotto il nuovo regime degli orari di apertura delle sale giochi autorizzate in base al TULPS e del funzionamento degli apparecchi con vincita in danaro, stabilendo, a modifica di quanto stabilito dal Consiglio Comunale con deliberazione n.62 del 2011, che detti orari sarebbero stati articolati non più dalle 10.00 sino alle 24.00, bensì dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.alle ore 23.00 di tutti i giorni, compresi i festivi.

Nel contestare la sentenza di primo grado la società appellante, che svolge attività di gestione del gioco bingo presso un esercizio pubblico situato nel Comune di Mantova, ne ripercorre criticamente gli argomenti assumendo soprattutto che essa

non è stata affatto rispettosa degli indirizzi recati dal Regolamento comunale approvato con DCC n.62/2011, dove si stabilisce in modo espresso un orario di apertura giornaliero delle sale gioco più ampio (di ben sei ore), al quale avrebbe dovuto attenersi per non incorrere nella violazione dell'art.50 comma 7 del d.lgs. n.267/2000.

Avrebbe inoltre violato l'ordinanza sindacale impugnata i principi di affidamento, certezza del diritto, di partecipazione e trasparenza, avendo provveduto in difformità dal Consiglio comunale senza far emergere le ragioni del cambiamento effettuato.

Sarebbe stato violato di conseguenza anche l'art.7 della legge n.241 del 1990.

Non convince l'appellante neppure l'argomento della sentenza impugnata con il quale viene ritenuto non necessario procedere alla convocazione della conferenza di servizi pur prevedendola la norma in forza della quale il sindaco ha esercitato il potere (comma 7° dell'art.50 TUEL).

Sarebbero inoltre fallaci i dati rivenienti dalle acquisizioni istruttorie e da quali emergerebbero le presunte esigenze di tutela della salute pubblica che rappresenta il fine del provvedimento sindacale impugnato.

Sono dati non affidabili poichè non permettono di far ememe nell'ambito del Comune di Mantova, come invece si pretenderebbe, gli effetti patologici che il gioco d'azzardo sta provocando ed ai quali si vorrebbe porre rimedio con misure che vorrebbero fronteggiare il fenomeno della ludopatia.

Di qui anche il difetto di motivazione che inficia la sentenza impugnata, caratterizzandosi l'ordinanza impugnata per una motivazione apparente soprattutto dove si propone il fine di impedire che gli studenti frequentino le sale giochi ed accedano agli apparecchi da intrattenimento collocati nei pubblici esercizi.

Il provvedimento impugnato non sarebbe inoltre neppure rispettoso del cd. principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, imponendo una limitazione di orario che non avrebbe alcuna efficacia nel contrasto al fenomeno della ludopatia,

sol che si pensi alla possibilità di chi ne è affetto, di spostarsi nei comuni limitrofi dove limitazioni in questione non sono state introdotte, nonché alla possibilità di soluzioni alternative, quali possono essere gli interventi delle forze dell'ordine, del resto neppure prese in considerazione dal sindaco di Mantova.

Da ultimo, lamenta parte appellante l'illegittimità dell'ordinanza impugnata non essendo in essa previsto alcun limite temporale di durata; assenza illegittima di cui s'è accorto anche il primo giudice senza tuttavia assumere le conseguenziali determinazioni.

Si è costituito in giudizio il Comune di Mantova che ha concluso per il rigetto del gravame alla luce delle controdeduzioni sviluppate.

Entrambe le parti hanno depositate memorie illustrative e di replica.

All'udienza di discussione del 28 04. 2016 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

L'appello è infondato.

Insussistente, anzitutto, è, invero, la violazione del Regolamento comunale, posto che il sindaco, esercitando poteri che senza dubbio l'art.50, comma 7, del d.lgs. 267/2000 gli attribuisce, non altro ha adottato che un'ordinanza finalizzata alla tutela della salute dei suoi cittadini e dei minori in particolare, essendo quest'ultimi i soggetti maggiormente attratti dagli apparecchi che consentono vincite in danaro, e quindi a rischio di dipendenza da tale tipo di gioco.

Finalità di contrasto del gioco d'azzardo patologico che lo stesso Regolamento comunale fa proprie, con la quale il nuovo e contestato orario di apertura e gestione delle sale giochi non è certamente in contrasto, non travalicando l'introdotta riduzione complessiva dell'orario il limite regolamentare di apertura già previsto, essendo quest'ultimo un limite massimo, con il quale tale riduzione è ex sé compatibile.

Il primo motivo di ricorso deve ritenersi infondato.

Non ha pregio neppure la doglianza concernente la violazione delle fondamentali garanzie procedimentali partecipative di cui alla legge 241 del 1990.

L'ordinanza impugnata richiama la nota del Questore di Mantova Cat.Pas/11E/Vit./2014 del 13 novembre 2014, ma anche i dati raccolti dall'ASL di Mantova sulla incidenza della patologia del gioco d'azzardo (GAP) nella Provincia di Mantova.

In tale contesto, dove vengono in evidenza le sollecitazioni rivolte dai predetti organismi ad intervenire per contrastare un fenomeno la cui gravità non può essere messa in discussione, sostenere che il provvedimento impugnato in primo grado non ha tenuto conto degli interessi della società appellante in relazione all'affidamento riposto sull'ampiezza originaria dell'orario dell'attività, comporta, per come viene intesa da parte ricorrente, l'introduzione surrettizia di una limitazione all'esercizio, come visto legittimo, del potere di modificare l'orario in argomento per adeguarlo alla documentata sopravvenienza di situazioni che riguardano, sia sotto il profilo dell'ordine pubblico, che quello della salute pubblica, intesi come insieme delle ricadute negative che derivano dalla diffusa pratica dei giochi d'azzardo, soprattutto le indicate categorie di cittadini.

Non sussiste neppure la violazione dell'art.7 della legge n.241 del 1990, e la conseguente lesione dei "diritti" di partecipazione.

In tal senso, correttamente il Comune resistente pone in rilievo per escludere che la norma sopra richiamata sia stata violata, che il provvedimento non riguarda soltanto quella gestita dalla società appellante ma tutte le sale dove si pratica il gioco d'azzardo.

Non può del resto non essere sottolineato che appaiono del tutto generiche le affermazioni della società appellante sull'apporto collaborativo che avrebbe potuto fornire se gli fosse stato consentito di partecipare al procedimento.

Quanto alla conferenza di servizi è ben vero che tale modulo procedimentale è previsto dal comma 7° dell'art.50 del citato T.U., ma non è meno vero che avendo nella fattispecie il sindaco fatto uso di un potere come visto già contenuto nella stessa norma regolamentare, ne consegue che non possono ritenersi esistenti i presupposti che sono chiaramente richiesti per l'attivazione del detto modulo procedimentale.

Anche il secondo motivo di ricorso non merita accoglimento.

Con il terzo ed ultimo motivo d'appello la società soccombente in primo grado, sotto vari aspetti, il merito del provvedimento impugnato.

Nega cioè che ricorressero le condizioni per l'adozione del provvedimento sindacale, e parimenti nega che quest'ultimo costituisca uno strumento efficace per contrastare la ludopatia.

A tal proposito occorre subito chiarire che non risponde al vero l'affermazione di parte appellante secondo la quale il provvedimento sindacale in esame ha utilizzato dati riguardanti la Provincia di Mantova, giacchè la nota della ASL prodotta in giudizio riguarda l'elevato numero (43) delle persone in carcere appartenenti al distretto del Comune di Mantova.

Sul versante dell'efficacia del provvedimento in esame rispetto alla finalità di contrasto della ludopatia che affligge la popolazione, soprattutto, in età scolastica, non può non essere osservato che le critiche e le alternative prospettate dalla parte ricorrente si risolvono in generiche affermazioni, non essendo supportate da alcuna analisi seria sulla ludopatia nel territorio comunale, e vanno quindi considerate affermazioni di indimostrata efficacia, inidonee a porre in discussione tanto la proporzionalità quanto la ragionevolezza del mezzo (rimodulazione dell'orario) rispetto al fine (contrasto alla ludopatia), soprattutto se si argomenta in termini di obiettivo da raggiungere che è quello del disincentivo piuttosto che quello della eliminazione del fenomeno che viene affrontato, la cui complessità non è revocabile in dubbio, e per il quale non esistono soluzioni di sicuro effetto.

Non quindi permettono le argomentazioni di parte appellante di condividere neppure l'affermazione secondo la quale il provvedimento contestato è sorretto da una motivazione solo apparente.

Anche il terzo motivo di ricorso, in sostanza, deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in favore del Comune di Mantova, essendosi limitata la difesa erariale ad effettuare la costituzione in giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna la parte appellante al pagamento delle spese del giudizio che si liquidano in favore del Comune di Mantova in complessivi euro 4.000,00 Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere, Estensore

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/06/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)