

--	--	--	--	--

Giurisprudenza

n. 7-8/2014 - © copyright

CORTE COSTITUZIONALE - sentenza 18 luglio 2014 n. 220 - Pres. Cassese, Red. Amato - (giudizio promosso dal T.A.R. Piemonte, con ordinanze del 18 settembre 2012, 14 febbraio e 24 aprile 2013, rispettivamente iscritte al n. 292 del registro ordinanze del 2012 ed ai nn. 115 e 161 del registro ordinanze del 2013, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 1, 22 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2013; la primo ordinanza, del 18 settembre 2012, è stata pubblicata in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/12/tarpiemonte_2012-09-18o.htm).

1. Giustizia costituzionale - Generalità - Oggetto dello scrutinio di legittimità - E' limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione - Possibilità di estendere il *thema decidendum* nel corso del giudizio - Non sussiste,

2. Commercio ed industria - Esercizi commerciali - Sale giochi - Orari di apertura - Limitazioni - Al fine di contrastare il fenomeno patologico della "ludopatia" - Disciplina prevista dall'art. 50, comma 7, del D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) e dall'art. 31, comma 1 decreto legge n. 201 del 2011 - Che esclude la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco - Questioni di legittimità costituzionale - Sollevate in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. - Inammissibilità.

1. Nel corso del giudizio di legittimità costituzionale non è possibile estendere il *thema decidendum*, come fissato nell'ordinanza di rimessione. Invero, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (1).

2. Sono inammissibili le questione di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. - degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso r.d. n. 773 del 1931 (2).

(1) Cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009, in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/92/ccost_2009-07-24-1.htm, n. 86 del 2008, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/81/ccost_2008-04-04-2.htm e n. 244 del 2005, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/51/ccost_2005-06-24-3.htm; ordinanza n. 174 del 2003.

(2) Ha osservato in particolare la sentenza in rassegna che il giudice remittente ha omissso di considerare 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 particolare, 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.

È pur vero che non sono mancate, anche recentemente, pronunce di segno contrario, le quali hanno affermato l'illegittimità dei provvedimenti in questione, rilevando l'incompetenza dell'autorità emanante; tuttavia il TAR ha omesso di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative, limitandosi a richiamare solo alcune pronunce di merito, a sostegno della illegittimità delle ordinanze in questione.

La diversa interpretazione della norma impugnata (nello stesso senso auspicato dal giudice rimettente) è confermata dalle pronunce nelle quali il Consiglio di Stato ha affrontato lo stesso *thema decidendum* oggetto del presente scrutinio, relativo alla legittimità di ordinanze sindacali limitative degli orari di apertura delle sale giochi, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, per i motivi sopra indicati (Consiglio di Stato, sentenza n. 3271 del 2014 in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-06-30-1.htm; ordinanze n. 2133, n. 996 del 2014 e n. 2712 del 2013; TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 1484 del 2012, in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/12/tarlombrescia_2012-08-31.htm; TAR Campania, sentenza n. 2976 del 2011; TAR Lazio, sentenza n. 5619 del 2010).

Sotto un diverso profilo, il TAR rimettente omette di considerare che il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe altresì essere ricondotto alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni.

Dello stesso avviso si è mostrato il Consiglio di Stato quando ha affermato che l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti (Consiglio di Stato, sentenza n. 2710 del 2012).

Documenti correlati:

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V - sentenza 30 giugno 2014*, pag. http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-06-30-1.htm (sui limiti dei poteri dei Comuni in materia di disciplina delle attività commerciali a seguito della liberalizzazione degli orari disposta con l'art. 31 D.L. n. 201 del 2011 ed in particolare sulla legittimità o meno dell'ordinanza del Sindaco di un Comune che ha limitato l'orario di apertura e chiusura degli esercizi di somministrazione nei quali sono presenti apparecchi da gioco).

TAR PIEMONTE - TORINO SEZ. II, ordinanza 18-9-2012, pag. http://www.lexitalia.it/p/12/tarpiemonte_2012-09-18o.htm (solleva q.l.c. delle norme di cui al T.U.E.L. ed al recente D.L. n. 201 del 2001 nella parte in cui escludono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco; fattispecie relativa ad ordinanza del Sindaco di un Comune che consente di attivare gli apparecchi di gioco esclusivamente in orario compreso tra le h. 12.00 e le h. 23.00).

TAR LMBARDIA - BRESCIA, SEZ. II, sentenza 31 agosto 2012, pag. http://www.lexitalia.it/p/12/tarlombrescia_2012-08-31.htm (sul potere dei Sindaci di determinare

l'orario di apertura delle sale da gioco e sulla legittimità o meno di una ordinanza con la quale si limita l'orario di apertura delle sale da gioco motivata con riferimento al crescente numero di cittadini che utilizzano gli apparecchi da gioco e poi si ritrovano in difficoltà economiche).

GIOVANNI VIRGA, *La potente lobby dei giochi d'azzardo*, pag. <http://blog.lexitalia.it/?p=1874> (weblog)

SENTENZA N. 220

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Sabino CASSESE Presidente
- Paolo Maria NAPOLITANO Giudice
- Giuseppe FRIGO "
- Alessandro CRISCUOLO "
- Paolo GROSSI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Sergio MATTARELLA "
- Mario Rosario MORELLI "
- Giancarlo CORAGGIO "
- Giuliano AMATO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanze del 18 settembre 2012, 14 febbraio e 24 aprile 2013, rispettivamente iscritte al n. 292 del registro ordinanze del 2012 ed ai nn. 115 e 161 del registro ordinanze del 2013, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 1, 22 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Rosa Giglio ed altri, del Comune di Rivoli, di Lottomatica Videolot Rete spa e del Comune di Santhià, nonché gli atti di intervento del CODACONS ed altra, e del

Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Saverio Sticchi Damiani per Rosa Giglio e altri, Beniamino Caravita di Toritto per Lottomatica Videolot Rete spa, Marco Pizzetti per il Comune di Rivoli, Luca Di Raimondo per il Comune di Santhià e l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

*per delega dell'IN,
PAOLO SCAPARONE*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato – in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. – questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso r.d. n. 773 del 1931.

2.- In particolare l'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevede che «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, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti».

Viene inoltre censurata, in riferimento agli stessi parametri degli artt. 32 e 118 Cost., la disposizione dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale prevede che «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. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.».

Il TAR ha infine sollevato – sempre con riferimento ai medesimi parametri – questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale stabilisce le funzioni attribuite ai consigli comunali, comprendendovi, fra le altre, la competenza regolamentare.

2.1.- Le prime due ordinanze di rimessione (r.o. n. 292 del 2012 e n. 115 del 2013) traggono origine dai giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione dell'ordinanza 23 maggio 2012, n. 263, con la quale il sindaco del Comune di Rivoli ha disposto limitazioni orarie all'utilizzo di apparecchi da gioco, nonché l'impugnazione del regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici o da gioco, approvato con delibera consiliare del 21 dicembre 2011, n. 124.

Il TAR evidenzia che l'ordinanza sindacale impugnata fa applicazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000; riferisce inoltre che, a sostegno dell'impugnativa, le parti ricorrenti hanno contestato – fra l'altro – la contrarietà del regolamento e dell'ordinanza impugnata alle disposizioni nazionali in tema di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali; la violazione delle norme costituzionali in tema di riparto delle competenze legislative (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), nonché la violazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Nella terza ordinanza di rimessione (r.o. n. 161 del 2013), il TAR – dato atto di avere annullato due ordinanze del sindaco del Comune di Santhià limitative dell'apertura di sale giochi nel centro storico – riferisce di essere chiamato a valutare la legittimità del regolamento dello stesso Comune per la disciplina delle sale giochi, approvato con delibera consiliare del 20 dicembre 2011, n. 92. In questo caso, osserva il TAR, il Comune resistente ha fatto applicazione «di un potere di disciplina limitativa in via ordinaria di attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela, la cui fonte andrebbe individuata nell'art. 42 e nell'art. 50, comma 7, TUEL».

2.2.– In tutte le ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* osserva, in punto di rilevanza, che le questioni di costituzionalità coinvolgono i presupposti normativi sui quali si fondano gli atti impugnati, dal momento che il *petitum* sostanziale delle parti ricorrenti consiste nella negazione della competenza in capo agli enti locali del potere di limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773; a questo riguardo, il giudice *a quo* sottolinea il carattere preliminare della censura riguardante l'incompetenza dell'autorità emanante, rispetto alle altre censure dei ricorrenti.

2.3.– Quanto alla non manifesta infondatezza, nelle prime due ordinanze, derivanti dai giudizi di impugnazione dell'ordinanza sindacale di Rivoli, il TAR osserva che la stessa sarebbe stata adottata in difetto dei presupposti di cui all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, poiché il sindaco non si sarebbe limitato a esercitare la potestà di coordinamento e riorganizzazione del commercio attribuita dalla disposizione censurata, ma avrebbe, invece, apportato limitazioni in ordine alla localizzazione e alla fascia oraria di utilizzo e funzionamento degli apparecchi da gioco, con ciò ponendosi in contrasto – in particolare – con i principi di cui alla lettera *d-bis*) dell'art. 3, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), così come modificata dallo stesso art. 31 del d.l. n. 201 del 2011. Tale disposizione prevede infatti che «[...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] *d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura».

Nella terza ordinanza, emessa nel giudizio di impugnazione del regolamento consiliare di Santhià, il TAR rileva che non si rinviene nell'ordinamento una norma che attribuisca ai Comuni il potere di adottare, mediante l'ordinario strumento del regolamento consiliare, una disciplina valida per il territorio comunale degli orari di utilizzo degli apparecchi da gioco, dovendosi riscontrare, dunque, la carenza di una adeguata base normativa per l'esercizio del relativo potere da parte dell'ente locale.

Nell'ambito di tutte le ordinanze di rimessione, il TAR ritiene quindi che i provvedimenti impugnati siano stati adottati al di fuori di una competenza comunale, in una materia disciplinata dalla legge statale.

2.4.– Il TAR richiama la sentenza n. 115 del 2011 di questa Corte, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche», prima delle parole «contingibili e urgenti»; in tale pronuncia si afferma che per il legittimo esercizio da parte del sindaco del potere di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, è indispensabile che ricorrano, nell'ambito del territorio comunale interessato, i presupposti di «urgenza», a fronte del verificarsi di eventi di danno o di pericolo non fronteggiabili con le misure ordinarie.

Peraltro, il giudice *a quo* ritiene che nella fattispecie il Comune non abbia applicato l'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, bensì un potere normativo – individuato dall'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 – che limita in via ordinaria le attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela. A questo riguardo, il TAR osserva che «la

diffusione degli apparecchi da gioco leciti non costituisce di per sé una motivazione sufficiente per intervenire al di fuori dell'ordinaria distribuzione delle competenze».

2.5.– Né d'altra parte, ad avviso del TAR, sarebbe rinvenibile nell'ordinamento una norma che attribuisca ai Comuni il potere di adottare una disciplina dell'orario di utilizzo degli apparecchi da gioco. L'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, e l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 determinerebbero quindi l'assenza di principi normativi di contrasto della patologia ormai riconosciuta e denominata «ludopatia».

Pertanto, solo attraverso una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni censurate ed, in particolare, riconoscendo agli enti locali una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra amministrazioni pubbliche, si doterebbe l'ordinamento giuridico di strumenti per un'azione amministrativa volta ad arginare la disponibilità illimitata dell'offerta di gioco, limitandone gli ingenti costi sociali, mediante la delimitazione dei periodi della giornata nei quali si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza ed emarginazione sociale di soggetti appartenenti ai ceti più deboli.

La violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost. discenderebbe proprio dalla mancata attribuzione agli enti locali del potere di disciplina sussidiaria in funzione di tutela dei cittadini, anche al di fuori di una situazione di emergenza, ovvero di grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, prevista dall'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

2.6.– D'altra parte, non sarebbe sufficiente a garantire la tutela delle categorie deboli la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), la quale demanda all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo.

Anche la circolare dell'Agenzia delle entrate 13 maggio 2005, n. 21, applicativa dell'art. 1, comma 497, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), in tema di esenzione IVA per la raccolta delle giocate con gli apparecchi da intrattenimento, sarebbe volta a salvaguardare esclusivamente la stabilità del gettito tributario, anche a sacrificio di interessi di rango superiore, con conseguente violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost.

2.7.– Il TAR richiama inoltre la sentenza n. 300 del 2011, che ha escluso la violazione della riserva di legge statale in tema di ordine pubblico, laddove lo scopo delle norme non sia quello di evitare che dalle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti, ma esclusivamente quello di «preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento».

Nel caso in questione, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso degli utenti verso detti giochi. Tali caratteristiche varrebbero quindi ad escludere che la normativa in esame sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», materia che attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011).

Ad avviso del giudice *a quo*, gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo sarebbero unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile: infatti, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione delle nozioni di sicurezza e

ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale, potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non varrebbe, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale.

2.8.– Il giudice rimettente evidenzia inoltre che il recente decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, all'art. 7 ha qualificato come ludopatie i fenomeni patologici connessi all'uso di apparecchiature per il gioco, attribuendo alla relativa normativa di contrasto la valenza di una disciplina della salute pubblica, ai sensi dell'art. 32 Cost. Inoltre, il comma 10 del medesimo art. 7 prevede la pianificazione, da parte dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco, territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto; ai fini di tali pianificazioni, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato tiene conto, tra l'altro, delle proposte motivate dei Comuni. Tuttavia, tali pianificazioni operano solo rispetto alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto; sono quindi escluse le autorizzazioni già rilasciate.

Pertanto, ad avviso del TAR, la normativa vigente non realizzerebbe la tutela della salute pubblica, mediante il contrasto dei fenomeni di «ludopatia», in quanto la stessa non terrebbe conto delle concessioni bandite in data anteriore alla disciplina di conversione del d.l. n. 158 del 2012.

2.9.– D'altra parte, con riferimento alla violazione dell'art. 118 Cost., il TAR richiama la sentenza n. 14 del 2012, nella quale ritiene di ravvisare il riconoscimento in capo al Comune del potere di individuare limitazioni e destinazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle predefinite dalla legislazione nazionale e regionale, nell'ambito della pianificazione del territorio e delle attività economiche. E tuttavia tale potere sindacale – che si porrebbe in linea con l'autonomia riconosciuta anche ai Comuni dal Titolo V della Costituzione, e segnatamente con la potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, Cost. – non sarebbe conferito ai Comuni da alcuna specifica disposizione di legge.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio relativo al reg. ord. n. 292 del 2012 con memoria depositata il 22 gennaio 2013 in cui ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR, sotto il profilo del difetto di rilevanza, in quanto l'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, non costituirebbe il fondamento dei provvedimenti impugnati; infatti, la disposizione in esame si limiterebbe a disciplinare il potere del sindaco di coordinare e organizzare gli orari di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, senza peraltro affidare allo stesso alcuna competenza in materia di limitazioni all'uso degli apparecchi di gioco ubicati in tali esercizi.

A fronte delle censure formulate dal TAR con riferimento all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, l'Avvocatura generale dello Stato suggerisce un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, conseguente all'intervento parzialmente demolitorio operato dalla sentenza n. 115 del 2011, la quale potrebbe portare a rinvenire nel potere d'ordinanza contingibile e urgente, il fondamento giustificativo dell'intervento dell'ente locale in questa materia, intervento che viceversa il TAR rimettente ritiene precluso dalla legislazione vigente.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato deduce l'infondatezza delle censure formulate nelle ordinanze di rimessione. La materia del gioco lecito dovrebbe infatti essere ricondotta alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, che la lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. riserva allo Stato. E d'altra parte, dall'art. 118 Cost. discenderebbe che la materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» debba essere attribuita agli organi statali, in modo da garantirne un esercizio unitario su tutto il territorio nazionale.

D'altra parte, la drastica limitazione degli orari delle sale giochi opererebbe esclusivamente come

uno strumento espulsivo e di sradicamento (in contrasto con l'art. 41 Cost. e la recente liberalizzazione) per alcune attività già insediate sul territorio comunale, senza alcun beneficio sistemico, in quanto ciò determinerebbe un incremento del pendolarismo dei giocatori verso altre località più permissive.

Analoghe argomentazioni sono state svolte dall'Avvocatura generale dello Stato nelle successive memorie del 13 giugno 2013 (reg. ord. n. 115 del 2013) e del 30 luglio 2013 (reg. ord. n. 161 del 2013).

4.- Il Comune di Rivoli si è costituito nel giudizio relativo alla ordinanza n. 292 del 2012 e ha chiesto che la Corte, con sentenza interpretativa, dichiarare che le disposizioni censurate non ostano all'esercizio di poteri regolamentari e provvedimentali dei Comuni volti a limitare – per esigenze di carattere socio-sanitario – l'uso degli apparecchi da gioco negli esercizi autorizzati. In via subordinata, la difesa del Comune di Rivoli ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità delle disposizioni censurate, nella parte in cui determinano una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia, ormai riconosciuta, della ludopatia ed escludono la competenza dei Comuni ad emanare atti normativi e provvedimentali volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco autorizzati.

5.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 292 del 2012, si sono costituite tutte le parti private ricorrenti e, dopo avere riferito lo svolgimento del processo *a quo*, hanno chiesto che la Corte dichiarare inammissibili e comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR.

6.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 115 del 2013, il 17 giugno 2013 si è costituita la ricorrente Lottomatica Videolot Rete spa, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate. In particolare, nella memoria del 17 giugno 2014, la stessa parte ha evidenziato, in punto di ammissibilità, la carenza, nell'ordinanza di rimessione, di un *petitum* unico e definito e la conseguente impossibilità di individuare i precisi confini dell'intervento invocato dal giudice *a quo*. La società ricorrente ha eccepito che le censure formulate dal TAR postulano un intervento additivo di sistema, che esula dai poteri della Corte.

Nel merito, Lottomatica ha dedotto l'infondatezza della questione, in considerazione della competenza statale in materia di «tutela della salute»; ed ha osservato che, d'altra parte, già al momento dell'adozione degli atti comunali impugnati nel giudizio *a quo*, sarebbe stata adottata una disciplina nazionale volta a contrastare le patologie legate al gioco, da ultimo integrata dal d.l. n. 158 del 2012.

La questione sollevata dal TAR sarebbe altresì infondata in considerazione della connessione tra la disciplina del gioco lecito e la «materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la quale non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 21 del 2010).

Inoltre, la dedotta incostituzionalità degli artt. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 e 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, dovrebbe essere esclusa anche in considerazione dei riflessi che la materia del gioco lecito determina sulla libertà costituzionale di iniziativa economica ed imprenditoriale, sancita dall'art. 41 Cost.

Infine, sotto un diverso profilo, la questione sarebbe infondata anche alla luce della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); ed invero, laddove si riconoscesse ai Comuni la possibilità di limitare l'offerta di giochi mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, si rimetterebbe a tali enti il potere di ostacolare lo svolgimento di un'attività economica lecita, con rischio di compromettere il principio di liberalizzazione, sotteso al citato art. 31 del d.l. n. 201 del 2011.

7.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 161 del 2013, si è costituito il Comune di

Santhià, il quale ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché dell'art. 7 del d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 189 del 2012.

Il Comune ha dedotto in particolare che, in forza della tutela costituzionale assicurata al diritto alla salute e dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, al Comune debba essere riconosciuto il potere di introdurre limitazioni alla distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione sia di distanze minime tra queste e i luoghi sensibili, sia di ragionevoli orari di apertura di tali attività. D'altra parte, è lo stesso art. 118 Cost. ad individuare nel Comune il necessario titolare di ogni funzione amministrativa; pertanto, la omessa attribuzione al Comune di una funzione amministrativa determinerebbe l'inefficacia dell'intervento comunale.

8.- Nel medesimo giudizio relativo all'ordinanza n. 161 del 2013, con atto depositato l'8 agosto 2013 sono intervenuti il CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e l'AIDMA Onlus (Associazione italiana per i diritti del malato), chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, per violazione degli artt. 118 e 32 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato – in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. – questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso r.d. n. 773 del 1931.

2.- Le tre ordinanze di rimessione pongono questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata.

Ed invero, lo stesso giudice rimettente – ravvisando la violazione dei medesimi parametri costituzionali – denuncia le disposizioni sopra indicate, che disciplinano i poteri normativi e provvedimenti attribuiti agli organi rappresentativi degli enti locali, nella parte in cui le stesse disposizioni non prevedono che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto della diffusione del gioco di azzardo patologico.

I giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento del CODACONS e dell'AIDMA Onlus nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 161 del 2013.

Ed invero – a prescindere dalla legittimazione ad intervenire delle associazioni sopra indicate – l'intervento è avvenuto oltre il termine di cui all'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, termine che, secondo il costante orientamento di questa Corte, deve essere ritenuto perentorio (tra le molte, sentenza n. 303 del 2010) e che non risulta osservato dalle parti intervenienti sopra indicate (l'ordinanza di rimessione del TAR Piemonte è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 28 del 10 luglio 2013, mentre l'atto di intervento è stato depositato l'8 agosto 2013).

4.- Va inoltre rilevata l'inammissibilità delle deduzioni svolte dal Comune di Santhià, volte ad estendere il *thema decidendum* – come fissato nell'ordinanza di rimessione – anche all'art. 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma

1, della legge 8 novembre 2012, n. 189.

Infatti, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (fra le molte, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009, n. 86 del 2008 e n. 244 del 2005; ordinanza n. 174 del 2003).

5.- La questione relativa all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, è inammissibile.

5.1.- Il TAR Piemonte dubita – con riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. – della legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina poteri normativi e provvedimentali attribuiti al sindaco, nella parte in cui non prevede che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.). In particolare, il rimettente individua, nella capillare e illimitata disponibilità sul territorio delle apparecchiature per il gioco lecito, la causa della recente emersione di gravi forme di disagio sociale legate all'utilizzo di tali apparecchiature e denuncia il contrasto tra il bene tutelato dall'art. 32 Cost. e la mancanza in capo agli enti locali del potere di adottare atti normativi e provvedimentali per arginare la diffusione di una patologia che, come questa, lo mette a repentaglio.

Tuttavia, il giudice *a quo* omette di considerare 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 particolare, 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.

È pur vero che non sono mancate, anche recentemente, pronunce di segno contrario, le quali hanno affermato l'illegittimità dei provvedimenti in questione, rilevando l'incompetenza dell'autorità emanante; tuttavia il TAR omette di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative, limitandosi a richiamare solo alcune pronunce di merito, a sostegno della illegittimità delle ordinanze in esame.

La diversa interpretazione della norma impugnata (nello stesso senso auspicato dal giudice rimettente) è confermata dalle pronunce nelle quali il Consiglio di Stato ha affrontato lo stesso *thema decidendum* oggetto del presente scrutinio, relativo alla legittimità di ordinanze sindacali limitative degli orari di apertura delle sale giochi, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, per i motivi sopra indicati (Consiglio di Stato, sentenza n. 3271 del 2014; ordinanze n. 2133, n. 996 del 2014 e n. 2712 del 2013; TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 1484 del 2012; TAR Campania, sentenza n. 2976 del 2011; TAR Lazio, sentenza n. 5619 del 2010).

Sotto un diverso profilo, il TAR rimettente omette di considerare che il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe altresì essere ricondotto alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni.

Dello stesso avviso è il Consiglio di Stato quando afferma che l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia

delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti (Consiglio di Stato, sentenza n. 2710 del 2012).

La non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche, costituiscono omissioni tali da rendere inammissibile la questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 304 e n. 102 del 2012).

6.- La questione relativa all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 è inammissibile.

6.1.- Va preliminarmente rilevato che, sia nel dispositivo, sia nella parte motivazionale, il TAR ha indicato, tra le disposizioni impugnate, il primo comma dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, ancorché emerga con estrema chiarezza – dal contenuto complessivo delle ordinanze di remissione – che le censure riguardano la disposizione del secondo comma del medesimo art. 31, il cui testo viene riportato per esteso dal rimettente.

Tale erronea indicazione non appare tuttavia preclusiva dell'esame della questione; va infatti riconosciuta la possibilità di procedere a rettificare l'indicazione erronea, laddove i termini della stessa, come nella specie, risultino sufficientemente chiari (sentenze n. 387 del 2008, n. 430 del 1995, n. 188 del 1994 e n. 142 del 1993; ordinanze n. 211 del 2004, n. 5 del 1998 e n. 476 del 1994).

6.2.- La disposizione in esame – dopo avere affermato che 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» – ammette la derogabilità del generale principio di libertà attraverso l'introduzione di limiti territoriali, purché «connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali». La seconda parte della disposizione censurata stabilisce quindi quali possano essere le esigenze suscettibili di giustificare le limitazioni al generale principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio.

Pertanto, il dato testuale appare insuperabile nel richiamo all'«apertura» di «nuovi» esercizi commerciali. Il presupposto applicativo del principio generale, nonché delle sue deroghe, appare costituito proprio dalla «novità» degli esercizi commerciali ai quali si riferisce la disposizione.

Tuttavia, lo sviluppo argomentativo delle due ordinanze di remissione non fornisce alcun elemento di conoscenza circa l'effettiva novità degli esercizi commerciali interessati dai provvedimenti impugnati; in tal modo, il giudice *a quo* si è sottratto all'onere di motivare compiutamente la necessità di fare applicazione della norma impugnata. La questione di legittimità costituzionale risulta quindi inammissibile per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della stessa.

7.- La questione relativa all'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000 è parimenti inammissibile.

7.1.- Nella prospettazione dell'ordinanza di remissione, il *petitum* del giudice *a quo* è volto ad ottenere la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, «nella parte in cui determina[no] una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta della "ludopatia"».

Il TAR si limita a riferire che oggetto dell'impugnativa è, unitamente ad altri atti della medesima amministrazione comunale, il regolamento consiliare per la disciplina delle sale giochi e che «il *petitum* sostanziale consiste nella negazione della competenza in capo agli enti locali del potere di limitare l'uso degli apparecchi da gioco [...] in ogni esercizio a ciò autorizzato»; risulta tuttavia omessa qualsiasi indicazione in ordine al contenuto dispositivo del regolamento impugnato, nonché ai profili di illegittimità di tale atto consiliare.

Al di là della carente descrizione della fattispecie – per l'omessa indicazione del contenuto dell'atto impugnato e dei vizi di legittimità dai quali sarebbe affetto – e al di là della mancata individuazione della specifica disposizione in cui si ravvisa la violazione dei parametri costituzionali, va rilevato che il rimettente non invoca affatto una pronuncia ablativa della norma

censurata, ma richiede piuttosto un intervento di tipo additivo, volto ad ampliare l'ambito delle attribuzioni consiliari, in una prospettiva di contrasto e prevenzione dei fenomeni patologici connessi al gioco; e tuttavia, ai fini del conseguimento di tale obiettivo, è stata omessa ogni indicazione in ordine alla direzione e ai contenuti dell'intervento correttivo auspicato, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili. Tale omissione si risolve nella indeterminatezza ed ambiguità del *petitum*, le quali comportano l'inammissibilità della questione (sentenze n. 220 del 2012; n. 186 e n. 117 del 2011; ordinanze n. 335, n. 260 e n. 21 del 2011, n. 54 del 2008).

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile l'intervento del CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e dell'AIDMA Onlus (Associazione italiana per i diritti del malato);

2) *dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 32 e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) *dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevata, in riferimento agli artt. 32 e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze iscritte al n. 292 del registro ordinanze del 2012 e al n. 115 del 2013;

4) *dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 32 e 118 Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza iscritta al n. 161 del registro ordinanze del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.



*** Inizio pagina**