

Publicato il 08/02/2022

N. 00422/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00454/2018 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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 454 del 2018, proposto da:

Oro Betting s. r. l. Semplificata, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Debora Chiaviello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto, in Salerno, Largo San Tommaso d'Aquino, 3, presso la Segreteria del T.A.R. Salerno;

contro

Comune di Avellino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Cesare Carmine Rubicondo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Salerno, Largo San Tommaso d'Aquino, 3, presso la Segreteria del T.A.R. Salerno;

per l'annullamento

- 1) dell'ordinanza sindacale n. 35 reg. ord. del 25.01.2018, con la quale il Sindaco del Comune di Avellino ha stabilito gli orari di esercizio di attività di sala gioco e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro collocati in altre tipologie di esercizi ex artt. 86 e 88 del T.U.L.L.P.S., prevedendo, altresì, un correlativo trattamento sanzionatorio;
- 2) d'ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente, se ed in quanto lesivo degli interessi della ricorrente, ivi inclusi, per quanto di ragione, gli artt. 18 e 20 della deliberazione di C. C. n. 138 del 27.10.2017, recante approvazione del “regolamento sale da gioco e giochi leciti per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie”, pubblicata all'albo pretorio comunale a decorrere dal 21.11.2017 e per quindici giorni consecutivi, ex art. 124 d. lgs. 267/2000; nonché gli artt. 18 e 20 della medesima deliberazione di C. C. n. 138 del 27.10.2017, recante approvazione del “regolamento sale da gioco e giochi leciti per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie”, nel testo epurato da “discordanze di carattere formale” ed oggetto di ripubblicazione, all'albo pretorio comunale, in data 21.01.2018, al n. 321, unitamente agli allegati A) e B) al testo ripubblicato;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Avellino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2022, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue;

FATTO

La società ricorrente, titolare di autorizzazione di pubblica sicurezza e di ogni altro necessario titolo abilitativo, per la gestione, in Avellino, alla Via S. Mancini, 140, di un'agenzia, deputata alla raccolta e commercializzazione di scommesse su eventi sportivi, ospitante altresì videolotteries (VLP), premesso che:

con l'ordinanza oggetto di gravame, sulla base dell'art. 18 (e 20) del "regolamento sale da gioco e giochi leciti per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie", di cui alla deliberazione di C.C. n. 138 del 27.10.2017, il Sindaco di Avellino, per quanto d'interesse, aveva:

I) stabilito (cfr. "ORDINA" del provvedimento) gli orari di esercizio di attività di sala gioco e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro collocati in altre tipologie di esercizi, ex artt. 86 e 88 del T.U.L.L.P.S., come segue: a) dalle ore 9.00 alle 12.00; b) dalle ore 15.00 alle 22.00 di tutti i giorni, festivi compresi, con esclusione della domenica.

II) previsto (cfr. "ORDINA" del provvedimento) che "la chiusura infrasettimanale e festiva sono facoltative, se non diversamente disciplinate dall'ordinanza del Sindaco";

III) sancito (cfr. "DISPONE" del provvedimento) uno specifico regime sanzionatorio per l'ipotesi di violazione delle previsioni dell'ordinanza, nonché per l'ipotesi di recidiva;

la presente impugnativa costituiva "appendice di un diverso ricorso (R. G. 204/2018, pendente innanzi alla I sezione del T.A.R. Campania di Salerno), a mezzo del quale era stata impugnata, in più parti, la deliberazione di C. C. n. 138 del

27.10.2017”;

articolava, avverso il provvedimento in epigrafe, le seguenti censure in diritto:

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 97 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 1, CO. 936, L. 208/2015 IN RELAZIONE ALL’ART. 8 E SS. DLGS. 281/97 ED ART. 15 L. 241/90 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE – DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE: con l’ordinanza impugnata, il Sindaco di Avellino aveva anzitutto stabilito gli orari d’esercizio di attività di sala gioco e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro collocati in altre tipologie di esercizi ex artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S., nel modo predetto; detta determinazione delle fasce orarie (valevoli, rispettivamente, per le sale da gioco ed il funzionamento degli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6 del T.U.L.P.S), stabilisce, sull’arco di una giornata costituita da 24 h, un monte massimo giornaliero di ore di apertura/funzionamento pari a 10 h e, simmetricamente, un’interruzione quotidiana di gioco pari a 14 h. Tale determinazione era illegittima, sotto concorrenti profili:

A) contrastava con la previsione dell’art. 1, co. 936, l. 208/2015, secondo cui “entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell’ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età”; nella seduta del 7 settembre 2017, la Conferenza Unificata ha sancito intesa “sul documento concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico”, il quale, per quanto d’interesse (...) aveva indicato “una serie di misure il cui fine è quello di realizzare una forte riduzione dell’offerta attraverso una sensibile contrazione dei punti vendita e un innalzamento dei loro standard qualitativi in un’ottica di

contrasto al gioco d'azzardo patologico” e, nel quadro della definizione del “sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti di gioco”, provveduto a “riconoscere agli Enti Locali la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana di gioco”; sicché “l'esercizio legittimo del potere sindacale d'ordinanza degli orari viene mediato, ai sensi dell'Intesa della conferenza Unificata ex art. 8 d.lgs. n. 281/97, dal criterio del monte ore massimo di interruzione quotidiana dell'offerta di gioco: criterio che sovverte, dunque, quello della definizione degli orari di apertura” e l'ordinanza impugnata (...) “viola l'intesa: a) sia, metodologicamente, perché non rispetta il criterio del monte ore complessive di interruzione, prevedendo, per converso, gli orari di apertura degli esercizi e di funzionamento; b) sia perché stabilisce un monte ore complessivo d'interruzione quotidiana, lungamente superiore alle sei ore massime declinate in Intesa”;

B) l'ordinanza sindacale gravata “neppure prende in considerazione la circostanza che la Conferenza Unificata ha raggiunto un'intesa incidente (...) sull'oggetto della sua propria regolamentazione” (violazione del principio di leale collaborazione tra Enti); laddove, ove avesse inteso discostarsene, avrebbe dovuto farlo - in ipotesi - “con sufficiente istruttoria e motivazione”;

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 97 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 1, CO. 936, L. 208/2015 IN RELAZIONE ALL'ART. 8 E SS. DLGS. 281/97 ED ART. 15 L. 241/90 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE – DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE: l'ordinanza sindacale contiene l'espressa dicitura “con esclusione della domenica”; si prospettano due alternative ermeneutiche, vale a dire che: a) data la facoltatività della chiusura infrasettimanale (pure prevista dalle richiamate disposizioni), l'ordinanza sindacale escluda che, nella giornata della domenica, operino le fasce orarie di apertura/funzionamento e, quindi, che, secondo il

provvedimento contestato, sia abilitata l'apertura illimitata dell'esercizio in quella giornata; ovvero b) non operano le fasce orarie di cui alle citate disposizioni, perché, nella giornata di domenica, l'apertura dell'esercizio/il funzionamento degli apparecchi è precluso in assoluto; orbene, “per l'evenienza che l'ordinanza sindacale vada interpretato secondo l'opzione ermeneutica descritta sub b) che precede, la stessa è illegittima, specie considerando che il palinsesto degli eventi sportivi è ricchissimo, come è noto, proprio di domenica (...)”, “per le considerazioni svolte sub A) e B) del motivo sub 1), richiamate ex art. 3 co. 2 c. p. a.”;

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 97 COST – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 50 D.LGS. 163/2007 – ECCESSO DI POTERE PER INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI IN FATTO E DIRITTO – DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE: il punto 3 della parte “ORDINA” del provvedimento impugnato aggiunge che “la chiusura infrasettimanale e festiva sono facoltative, se non diversamente disciplinate dall'Ordinanza del Sindaco”; onde “ben potrebbe il Sindaco, con successiva ordinanza, disporre la chiusura “infrasettimanale e festiva” degli esercizi”, e “tale previsione si pone in contrasto con l'art. 50 co. 7 d. lgs. 267/2000, fonte di legittimazione del potere d'ordinanza sindacale”, perché “attraverso la locuzione “se non diversamente disciplinate dall'ordinanza del Sindaco”, l'ordinanza impugnata, in contrasto con l'art. 50 co. 7 T.U. EE.LL. 267/2000, accorda, all'organo apicale dell'Amministrazione, la possibilità di coordinare e riorganizzare la materia, oltre (non più sulla base) degli indirizzi, espressi dal consiglio comunale”;

4) ESTENSIONE DEI MOTIVI DI RICORSO ALLA DELIBERAZIONE DI C.C. N. 138/2017 (art. 18 e 20): “i profili di doglianza svolti con i motivi 1), 2) e 3) che precedono s'estendono espressamente agli artt. 18 e 20 del regolamento di cui alla deliberazione di C.C. n. 138/2017, laddove gli stessi integrassero (...) il fondamento di legittimazione, anche ex art. 50 co. 7 d. lgs. 267/2000, dell'impugnato provvedimento sindacale”;

5) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 689/81 – ILLOGICITÀ – IRRAZIONALITÀ: riguardo al regime sanzionatorio, esso “è illogico e sproporzionato almeno in due punti”: A) l’ordinanza prevede la sanzione amministrativa da 25,00 ad un massimo di 500,00; ma se il comportamento sanzionato è costituito, pur sempre, dalla violazione degli orari di funzionamento/apertura o, ancora, dalla mancata esposizione dell’apposito cartello, di cui al punto 4 dell’ordinanza, non sono precisati i fattori/elementi che giustificano l’applicazione di una sanzione, così intensamente oscillante tra un minimo ed un massimo; il richiamo ai principi di cui alla l. 689/81 “rende evidente come difetti, nel regime sanzionatorio, ogni garanzia di predeterminazione”; B) del pari criptico “è il riferimento al caso della “particolare gravità” che giustifica, al pari della “recidiva”, la sanzione della sospensione da uno a sette giorni dell’attività”; ciò, in quanto se le condotte sanzionate sono sempre identiche, non può stabilirsi quando un medesimo comportamento è anche particolarmente grave, né i parametri che consentono di graduare la sospensione tra l’uno ed i sette giorni previsti.

Si costituiva in giudizio il Comune di Avellino, eccependo: 1) l’inammissibilità del ricorso per violazione dell’art. 41 c. p. a.; la notifica del ricorso è stata chiesta presso il Servizio Postale di Napoli in data 05.02.2018, ma “il provvedimento in contestazione è stato pubblicato in data 21.11.2017, il termine per impugnarlo scadeva il giorno di sabato 20.01.2018” e “non corrisponde al vero la circostanza che la delibera in questione è stata pubblicata anche in data 22.01.2018”, ripubblicazione, dovuta unicamente a correzioni di discordanze formali del regolamento, che non avevano comportato alcuna modifica sostanziale dello stesso; sicché “il termine per l’impugnazione decorrente dal 22.01.2018 poteva riguardare unicamente le correzioni apportate e non certo le parti del regolamento che non erano state oggetto di correzione, dopo la pubblicazione del 21.11.2017”; 2) la nullità del ricorso per violazione degli artt. 41 e 44 c. p. a., “perché non notificato in originale ma in copia dichiarata conforme”; e in base “al combinato disposto degli artt.41 e 44

c. p. a., il ricorso è nullo, perché manchevole della sottoscrizione in originale e notificato in copia, seppure dichiarata conforme dal difensore”; inoltre, “la dichiarazione di conformità attesta che l’atto notificato è copia conforme all’originale nativo del ricorso; laddove “l’atto in questione è copia analogica di atto acquisito per scansione di immagine e non di originale nativo telematico”; nonché, nel merito, sostenendo la legittimità dell’impugnata ordinanza sindacale.

Seguiva – nell’imminenza della discussione – il deposito di memoria in cui la ricorrente controdeduceva ai preliminari rilievi d’irricevibilità/nullità del gravame formulati ex adverso, e riepilogava gli argomenti, a fondamento del medesimo, chiedendone l’accoglimento.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2020, il ricorso era trattenuto in decisione.

DIRITTO

Rileva il Collegio che vanno preliminarmente esaminate le eccezioni, in rito, sollevate dalla difesa del Comune di Avellino.

Esse, peraltro, appaiono rivolte, piuttosto che all’ordinanza sindacale oggetto dell’odierna impugnativa, al regolamento comunale (approvato con delibera di C. C. n. 138/2017), impugnato dalla ricorrente in altro precedente gravame, n. 204/2018 R. G., di cui si dirà *amplius infra*).

In ogni caso, per l’ipotesi che le stesse siano estensibili anche al presente ricorso, osserva il Collegio che la prima eccezione, d’irricevibilità del ricorso per tardività, per le ragioni riportate in narrativa, è priva di pregio.

Come obietta parte ricorrente, nella memoria di replica in atti, detta eccezione “è frutto di un travisamento di fatto: l’ordinanza sindacale è stata pubblicata all’albo pretorio comunale il 25/01/2018, e dunque il ricorso, mandato per la notifica il 23/03/2018, è tempestivo e ricevibile”; in ogni caso, “ove si volesse, in ipotesi, seguire la tesi del Comune di Avellino, secondo cui l’ordinanza sindacale impugnata sarebbe stata oggetto di una prima pubblicazione il 27/11/2017 e

di una seconda il 25/01/2018, l'eccezione sarebbe parimenti infondata: è pacifico l'orientamento giurisprudenziale, secondo cui “la ripubblicazione integrale degli atti (ndr di gara) e non solamente delle parti modificate determina un effetto sostitutivo dei nuovi atti ai corrispondenti adottati in precedenza (...) Ne consegue che il termine decadenziale per impugnare i nuovi atti, anche nella parte non oggetto di modifica, ha ripreso a decorrere dalla pubblicazione degli stessi” (T. A. R. Lombardia – Milano, n. 1958/2019)”.

Tali argomentazioni sono condivisibili: la difesa del Comune non ha affatto dimostrato che l'ordinanza sindacale gravata sia stata pubblicata, una prima volta, il 27.11.2017, limitandosi ad affermarlo: e già questo sarebbe sufficiente, per il rigetto dell'eccezione, conformemente alla regola generale, in tema di ripartizione dell'onere probatorio, codificata nell'art. 2697 cpv. c. c. (“Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda”).

Per di più, secondo T. A. R. Umbria, Sez. I, 10/07/2012, n. 273, “Il termine per l'impugnazione di un provvedimento amministrativo pubblicato decorrere dall'ultimo giorno di pubblicazione (o di ripubblicazione) dello stesso”.

Più in generale, si ha l'impressione che, essendo l'eccezione calibrata rispetto all'impugnativa del regolamento approvato con delibera consiliare di Avellino n. 138/2017, piuttosto che all'impugnativa dell'ordinanza sindacale n. 35/2018, la stessa sia proprio mal posta, e pertanto inammissibile.

In ogni caso, ne discende il piano rigetto dell'eccezione.

Quanto al secondo rilievo preliminare, di nullità del ricorso, per le ragioni specificate in narrativa, lo stesso – al netto di quanto osservato in precedenza – è, comunque, ugualmente infondato.

Come osserva parte ricorrente, nelle proprie repliche (circa l'eccepita, da controparte, notifica del ricorso 1) “non in originale, ma in copia conforme”; 2) “non nel formato nativo telematico”): “In fatto, il ricorso è stato notificato a mezzo

ufficio postale, regolarmente munito della dichiarazione di conformità della copia analogica al file nativo digitale”, che a sua volta “è stato ritualmente depositato, nel **modulo deposito** ricorso”; “in diritto: a) ai sensi del comma 3 dell’art. 44 c. p. a. la costituzione “degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso”; b) si tratta, al più, di mere irregolarità che, ai sensi del comma 2 dell’art. 44, possono, su ordine del Collegio, essere sanate”.

A conferma di ciò, si consideri che, per T. A. R. Calabria – Catanzaro, Sez. I, 26/04/2017, n. 679, “nessuna norma vieta di redigere il ricorso in doppio originale, uno digitale e uno cartaceo, avviando alla notifica, con le tradizionali modalità materiali, quest'ultimo. In ogni caso, la redazione di un secondo originale in formato cartaceo e la sua materiale notificazione consentono di raggiungere comunque lo scopo cui l'atto era preordinato, sicché, a norma dell'art. 156 c. p. c., le eccepite difformità rispetto al modello legale non possono dare luogo ad alcuna forma di nullità”.

Ciò posto, e passando ad analizzare il merito del gravame, rileva il Tribunale che la stessa parte ricorrente c’informa che la presente impugnativa costituisce “appendice di un diverso ricorso (R. G. 204/2018, pendente innanzi alla I sezione del T.A.R. Campania di Salerno), a mezzo del quale è stata impugnata, in più parti, la deliberazione di C. C. n. 138 del 27.10.2017” (vale a dire l’atto presupposto, rispetto all’ordinanza odiernamente impugnata).

Orbene, il ricorso n. 204/2018 R. G. è stato definito, dalla Prima Sezione di questo Tribunale, con la sentenza n. 1657/2018 del 16.11.2018, che ha già affrontato e risolto, respingendole, talune delle censure, riproposte, dalla ricorrente, nel presente giudizio, avverso l’atto applicativo della citata deliberazione del C. C. di Avellino, n. 138/2017.

Segnatamente, quanto alla prima doglianza dell’atto introduttivo del giudizio, come in narrativa riferita, la citata decisione della Prima Sezione di questo Tribunale ha osservato: “(...) 3. - Con il primo ed il secondo motivo di gravame, la società ricorrente deduce, con specifico riferimento alla disposizioni regolamentari che hanno disciplinato l’orario di apertura delle sale da gioco, la violazione e la falsa applicazione dell’art. 1, co. 936, l. reg. 208/2015 in relazione all’art. 8 e ss. d.lgs.

281/97 ed art. 15 l. 241/90; l'eccesso di potere per difetto dei presupposti e per violazione del principio di leale cooperazione. In particolare, la societ  ricorrente stigmatizza che le impugnate disposizioni, nel determinare un orario di apertura delle attivit  non superiore alle 10 ore giornaliere, avrebbero, in sostanza, violato le prescrizioni emerse in sede di Conferenza Unificata all'esito dell'intesa ivi raggiunta, in forza della quale agli enti locali   stata rimessa la disciplina de qua con la facolt  di stabilire "per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana di gioco". Prima di entrare nel merito di tali censure il Collegio ritiene opportuno operare una sintetica ricostruzione del quadro normativo riferibile alla materia in esame. La competenza al rilascio della licenza per l'apertura delle sale gioco (cos  come quella per l'installazione di videoterminali a ci  destinati in locali di altro tipo) compete al Questore, ai sensi degli artt. 86,88 e 110 del T.U.L.P.S., il quale pu  concederla se sono rispettate le condizioni minime - relative soprattutto al tipo di gioco e alle caratteristiche dei terminali- in termini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. L'art. 7 del d.lgs. n. 158/2012 ha, poi, stabilito, al comma 9, che "...l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, di intesa con la Societ  italiana degli autori ed editori (SIAE), la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della guardia di finanza, pianifica su base annuale almeno diecimila controlli, specificamente destinati al contrasto del gioco minorile, nei confronti degli esercizi presso i quali sono installati gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 (cio  i video terminali per il gioco d'azzardo autorizzato: n.d.e.), ovvero vengono svolte attivit  di scommessa su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, collocati in prossimit  di istituti scolastici primari e secondari, di strutture sanitarie ed ospedaliere, di luoghi di culto. Alla predetta Amministrazione, per le conseguenti attivit  possono essere segnalate da parte degli agenti di Polizia locale le violazioni delle norme in materia di giochi con vincite in denaro constatate, durante le loro ordinarie attivit  di controllo previste a legislazione vigente, nei luoghi deputati alla raccolta dei predetti giochi. Le attivit  del presente comma sono svolte

nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente" e al comma 10 che "L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 e s.m.i. che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi. Le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando. Ai fini di tale pianificazione si tiene conto dei risultati conseguiti all'esito dei controlli di cui al comma 9, nonché di ogni altra qualificata informazione acquisita nel frattempo, ivi incluse proposte motivate dei comuni ovvero di loro rappresentanze regionali o nazionali...". Successivamente l'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015, ha previsto che: "Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese

raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti". In data 7 settembre 2017 è stata poi raggiunta, nell'ambito della Conferenza unificata, l'Intesa cui fa riferimento la citata disposizione normativa, che avrebbe dovuto essere recepita (entro il 31 ottobre 2017) in apposito decreto del Ministro dell'Economia, allo stato attuale non ancora adottato; nella predetta Intesa si prevede, tra l'altro, che: "Le Regioni e gli Enti locali, al fine di una maggiore efficacia nella prevenzione dei minori e nella lotta alla ludopatia..., consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata" e si riconosce "agli Enti locali la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco", precisando che "Le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione o Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia. Inoltre, le Regioni e le Province autonome, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d'azzardo, potranno prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione". Da ultimo è intervenuta la legge 27 dicembre 2017, n. 205, stabilendo, all'art. 1, comma 1048, che: "Al fine di contemperare i principi secondo i quali le concessioni pubbliche sono attribuite secondo procedure di selezione concorrenziali con l'esigenza di perseguire, in materia di concessioni di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, ivi compresi gli eventi simulati, un corretto assetto distributivo, anche a seguito dell'intesa sancita in sede di Conferenza unificata, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli attribuisce con gara da indire entro il 30 settembre 2018 le relative concessioni alle condizioni già previste all'articolo 1, comma 932, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, con un introito almeno pari a 410 milioni di euro. A tal fine, le concessioni in essere, nonché la titolarità dei punti di raccolta regolarizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché dell'articolo 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono

prorogate al 31 dicembre 2018, a fronte del versamento della somma annuale di euro 6.000 per diritto afferente ai punti vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici, compresi i punti di raccolta regolarizzati, e di euro 3.500 per ogni diritto afferente ai punti vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici" e al successivo comma 1049 che: "Al fine di consentire l'espletamento delle procedure di selezione di cui ai commi 1047 e 1048, le regioni adeguano le proprie leggi in materia di dislocazione dei punti vendita del gioco pubblico all'intesa sancita in sede di Conferenza unificata in data 7 settembre 2017". In tale complessivo contesto normativo i motivi in esame non meritano di essere condivisi. Richiamata la costante giurisprudenza del giudice di appello, peraltro confermata dalla Corte Costituzionale (cfr.: Corte Costituzionale 18 luglio 2014, n. 220), univoca nel riconoscere la competenza del Consiglio Comunale a dettare i criteri cui deve attenersi il potere sindacale nel regolare gli orari di apertura delle sale gioco, in quanto "esercizi commerciali" (cfr.: Consiglio di Stato, Sezione V, 5 giugno 2018, n. 3382 e 28 marzo 2018, n. 1933, nonché T.A.R. Veneto, Sez. III, 18 aprile 2018, n. 417), osserva il Collegio che tale consolidato indirizzo non trova smentita nella circostanza che il nuovo regime è stato introdotto dal Consiglio Comunale successivamente all'approvazione, in Conferenza Unificata, dell'Intesa di cui all'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, avente a oggetto la definizione delle "caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti". Non può, infatti, ragionevolmente configurarsi una "paralisi" dell'attività amministrativa di contrasto alla ludopatia nelle more del recepimento dell'approvata Intesa, allo stato non ancora avvenuto con conseguente sua inefficacia, dall'apposito decreto

del Ministro dell'Economia come espressamente richiede la richiamata norma di legge; circostanza, quest'ultima, che esclude anche una possibile rilevanza della previsione - leggibile all'interno dell'Intesa approvata il 7 settembre 2017- secondo cui agli enti locali è riconosciuta la possibilità di individuare fasce orarie di chiusura non superiori alle sei ore complessive giornaliere. Detta previsione è, infatti, inefficace, come lo è l'intera Intesa proprio perché non ancora recepita nel decreto ministeriale (...).”

Del resto, in altra sentenza (n. 1658/2018 del 16.11.2018), resa su analogo ricorso (n. 277/2018 R. G.) di altra società, diretto, per di più, anche all'impugnativa dell'ordinanza sindacale, oggetto del presente gravame, la Prima Sezione di questo Tribunale ha osservato: “(...) Né è condivisibile la doglianza nella parte in cui lamenta la violazione del principio di proporzionalità. Come è noto, secondo un indirizzo ormai largamente condiviso dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., ex plurimis, di recente T.A.R. Veneto, sez. I, 17 marzo 2017, n. 276, nonché C.d.S., Sez. V, 11 dicembre 2007 n. 6383; id., 14 aprile 2006, n. 2087; T.A.R. Marche, Sez. I, 10 dicembre 2012, n. 788; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 8 gennaio 2011, n. 10; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 febbraio 2007, n. 777; id., 25 gennaio 2007, n. 563) le limitazioni alla sfera privata e costituzionalmente tutelata dei soggetti (come il diritto di iniziativa economica) debbono essere operate nel rispetto del principio di proporzionalità, che postula una verifica trifasica. In particolare, il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa - compreso tra i principi dell'ordinamento comunitario, ma già insito nella Costituzione, quale corollario del principio di buona amministrazione, ex art. 97 Cost. - impone di verificare: a) l'idoneità della misura, cioè il rapporto tra il mezzo adoperato e l'obiettivo avuto di mira, sicché l'esercizio del potere è legittimo se la soluzione adottata consente di raggiungere l'obiettivo); b) la sua necessità, ossia l'assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo, tale da incidere in misura minore sulla sfera del singolo, sicché la scelta tra tutti i mezzi in astratto idonei deve cadere su quello che comporti il minor sacrificio del soggetto); c) l'adeguatezza della misura, ossia la tollerabilità della

restrizione che comporta per il privato, sicché l'esercizio del potere, pur se idoneo e necessario, è legittimo soltanto se riflette una ragionevole ponderazione degli interessi in gioco. Nel caso di specie si tratta di verificare se la limitazione dell'esercizio a dieci ore giornaliere sia coerente con i parametri indicati, alla luce delle risultanze istruttorie emerse. La misura adottata risulta idonea allo scopo perseguito, consistente nella prevenzione, nel contrasto e nella riduzione del gioco d'azzardo patologico, poiché il permanere un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce oggettivamente il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sulla vita personale e familiare dei cittadini e con aggravio per il servizio sanitario e per i servizi sociali operanti sul territorio, chiamati ad affrontare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie (in tal senso argomenta il TAR Veneto, sez. III, 3 maggio 2017, n. 434, ove, in ordine alla legittimità di ordinanze o regolamenti comunali che hanno limitato a otto ore giornaliere l'apertura delle sale scommesse o da gioco e la funzionalità degli apparecchi per il gioco installati in pubblici esercizi, si richiamano i seguenti precedenti giurisprudenziali: TAR Veneto, sentenze nn. 114/2016, 119/2016, 753/2015 e 811/2015, nonché Cons. St. n. 2519/2016). Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'idoneità dell'atto impugnato a realizzare l'obiettivo perseguito deve essere valutata tenendo presente che lo scopo del regolamento comunale non è quello di eliminare ogni forma di dipendenza patologica dal gioco - dipendenza che, a ben vedere, può trovare origine in altri giochi leciti, come il lotto, il superenalotto, i giochi on line, etc. - (sul punto già Tar Veneto, sez. III, 3 maggio 2017, n. 434 e n. 114/2016), ma solo quello di prevenire, contrastare e ridurre il rischio di dipendenza patologica derivante dalla frequentazione di sale da gioco o scommessa e dall'utilizzo di apparecchiature per il gioco. La misura disposta risulta pure coerente con il canone della necessità, poiché solo incidendo sull'offerta del gioco d'azzardo, limitandone la fruibilità sul piano temporale, è possibile, mediante uno strumento di carattere e portata generale come quello in esame, porre le condizioni per la riduzione del gioco patologico, al fine di prevenire e contenere

il fenomeno ludopatico, fine cui tende il provvedimento in esame. Certo, la riduzione degli orari di apertura delle sale pubbliche da gioco è solo uno degli strumenti attivabili a livello locale per la prevenzione delle ludopatie e si affianca alle altre misure, anche di carattere sociale e sanitario, che le autorità pubbliche, di volta in volta competenti, possono attivare per combattere il fenomeno della ludopatia, ma ciò non toglie che la riduzione degli orari di accesso agli apparecchi per il gioco d'azzardo si ponga in termini di necessità rispetto all'obiettivo perseguito. Anche il canone dell'adeguatezza è rispettato, poiché la delibera realizza un ragionevole contemperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico, a prevenire e contrastare fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, interesse di rango primario e da qualificare come imperativo secondo la disciplina comunitaria. Invero, la misura non preclude la prosecuzione dell'attività d'impresa connessa alla gestione dei giochi d'azzardo, ma la contiene entro limiti temporali ragionevoli e coerenti con la dimensione e la consistenza dell'interesse pubblico perseguito. In definitiva, il provvedimento impugnato risulta aderente ai principi di uguaglianza, di buona amministrazione e di proporzionalità, perché realizza un ragionevole contemperamento tra la libertà di impresa e la tutela della salute pubblica, in coerenza con la situazione di fatto emersa in sede istruttoria e con l'obiettivo perseguito (...).”

Conformemente alle riferite argomentazioni, che il Collegio condivide e fa proprie, la prima doglianza non merita, quindi, accoglimento.

Quanto alla seconda, come in narrativa riportata, la stessa è, ad avviso del Tribunale, inammissibile, atteso che avrebbe senso logico, soltanto nella misura in cui la limitazione degli orari di esercizio di attività di sala gioco e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro, contenuta nell'ordinanza gravata, “a) dalle ore 9.00 alle 12.00; b) dalle ore 15.00 alle 22.00 *di tutti i giorni, festivi compresi, con esclusione della domenica*”, possa essere interpretata, nel senso d'imporre una chiusura completa di tali sale da gioco, nelle giornate delle domeniche.

Tuttavia, nel silenzio della difesa dell'Amministrazione Comunale sul punto, ritiene il Collegio che una tale interpretazione sia priva di senso, essendo, a suo avviso, conforme a logica che l'espressione "con esclusione della domenica" (giornata, tradizionalmente deputata allo svolgimento di eventi sportivi, in primis partite di calcio, rispetto a cui s'esercita, precipuamente, l'attività di raccolta di scommesse in denaro), non possa significare altro, nella specie, che in tale giornata le limitazioni temporali predette ("a) dalle ore 9.00 alle 12.00; b) dalle ore 15.00 alle 22.00") non si applicano.

Ne deriva, oltre che l'irrilevanza, l'inammissibilità della censura.

Quanto alla terza censura, poi, la stessa è adeguatamente contrastata da altro passo della motivazione della citata sentenza della Prima Sezione di questo Tribunale, n. 1657/2018, in particolare dal seguente: "(...) 4.- Infondato si palesa anche il terzo motivo di ricorso con cui la Orobetting S.r.l., deducendo la violazione e falsa applicazione artt. 50 d.lgs. 163/2007 nonché l'eccesso di potere per inesistenza dei presupposti in fatto e diritto, ha censurato l'art. 18 dell'impugnato regolamento poiché, a suo avviso, nel circoscrivere dettagliatamente il futuro potere di ordinanza sindacale volto a determinare gli orari di apertura dell'esercizio, impedirebbe a quest'ultimo di disporre in contrasto ed in peius rispetto alla medesima fonte regolamentare. Il motivo, come anticipato, è infondato poiché non può sostenersi, come ritiene la ricorrente, che il consiglio comunale, nello stabilire - ai sensi dell'art. 50, comma 7, TUEL- gli indirizzi da fornire al sindaco, di fatto, in via illegittima, non avrebbe lasciato alcun margine di discrezionalità a quest'ultimo. Osserva il Collegio che, ai sensi dell'art. 42 TUEL, il potere regolamentare generale è attribuito al consiglio comunale, in quanto organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Riguardo ai poteri del sindaco, come sopra già illustrato, l'art. 50, comma 7, TUEL, 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." La norma attribuisce al consiglio comunale il compito di delineare gli indirizzi di carattere generale in tema di orari, sul cui tracciato il sindaco esercita il proprio potere discrezionale teso a fissare un orario più o meno contenuto nell'ambito delle fasce orario predeterminate dal consiglio medesimo, in coerenza con l'interesse pubblico perseguito. Al contrario, la mancata adozione da parte del consiglio comunale di prescrizioni sulle fasce orarie, avrebbe avuto l'effetto sostanziale di ampliare la discrezionalità del Sindaco che, con propria ordinanza, non sarebbe stato più soggetto ad alcuna cornice di riferimento regolamentare. In proposito, il Consiglio di Stato (Sez. V, 20 ottobre 2015, n. 4794) ha ritenuto non condivisibile "la tesi che l'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 possa essere interpretato nel senso che la competenza del Sindaco non riguardi anche la materia dei giochi, atteso che la disposizione gli attribuisce espressamente il compito di coordinare e riorganizzare, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito di eventuali criteri fissati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici. Dalla particolare ampiezza della nozione di 'pubblico esercizio' contenuta nella disposizione, deve ritenersi che rientrino senz'altro nella nozione anche le attività di intrattenimento espletate all'interno delle sale giochi e degli esercizi in cui siano stati installati apparecchi di 'gioco lecito': il connotato tipizzante di un pubblico esercizio è la fruibilità delle attività ivi svolte da parte della collettività indifferenziata, i cui componenti siano ammessi a parteciparvi. Le sale giochi e gli esercizi dotati di apparecchiature da gioco, in quanto locali ove si svolge l'attività attualmente consentita dalla legge, sono qualificabili, seguendo l'elencazione contenuta nell'art. 50, comma 7, d.lgs. n. 267 del 2000, come 'pubblici esercizi', di talché per dette sale il Sindaco può esercitare il proprio potere regolatorio, anche quando si tratti dell'esercizio del gioco

d'azzardo, quando le relative determinazioni siano funzionali ad esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica". Nel caso di specie, il consiglio comunale ha introdotto previsioni sull'orario di esercizio le quali si pongono quali parametri generali cui il Sindaco dovrà attenersi nell'adozione dell'ordinanza attuativa. In altri termini, come rimarcato anche dal Consiglio di stato nella citata pronuncia n. 4145/ 2018, il consiglio comunale, prevedendo le contestate fasce orarie, non ha usurpato i poteri sindacali, né invaso il campo proprio delle competenze di quest'ultimo, avendo piuttosto fissato delle direttive di carattere generale, ancorché molto specifiche, che lasciano al sindaco un significativo ambito di autonomia circa la effettiva e concreta disciplina da fissare nelle singole situazioni, avendo peraltro fatto salva, in via residuale, "la diversa determinazione del Sindaco nell'esercizio dei poteri previsti dalla legge (...)".

Quanto alla quarta censura, secondo la quale "i profili di doglianza svolti con i motivi 1), 2) e 3) che precedono s'estendono espressamente agli artt. 18 e 20 del regolamento di cui alla deliberazione di C.C. n. 138/2017, laddove gli stessi integrassero (...) il fondamento di legittimazione, anche ex art. 50 co. 7 d. lgs. 267/2000, dell'impugnato provvedimento sindacale", è poi inammissibile, nella misura in cui, con essa, si pretende d'estendere, tardivamente, le precedenti doglianze sub 1), 2) e 3), all'impugnativa di un atto (la delibera consiliare n. 138/2017), già gravata in altro ricorso (n. 204/2018 R. G.), impugnativa per di più, ormai, già definita con la citata sentenza, n. 1657/2018.

In sostanza, parte ricorrente, che nell'impugnare l'ordinanza sindacale n. 35/2018 non ha utilizzato, come avrebbe potuto, lo strumento processuale dei motivi aggiunti, incardinando altro giudizio (il presente) volto a gravare l'atto applicativo della deliberazione consiliare n. 138/2017, oggetto del ricorso n. 204/2018, pretenderebbe ora, inammissibilmente, di "estendere" le censure, rivolte contro l'atto applicativo, all'atto presupposto, segnatamente agli artt. 18 e 20 del regolamento comunale, approvato con detta delibera di C. C.

La quinta ed ultima doglianza, infine, impinge nella presunta violazione del principio di predeterminazione delle sanzioni amministrative, perché l'ordinanza sindacale impugnata: A) non preciserebbe i criteri, cui ancorare la graduazione della sanzione amministrativa, per le condotte, in sé eterogenee, violative delle prescrizioni dell'ordinanza sindacale, da un minimo di € 25,00 ad un massimo di € 500,00; B) non preciserebbe, inoltre, quali siano i casi di “particolare gravità” che giustificano, al pari della “recidiva”, la sanzione della sospensione, da uno a sette giorni, dell'attività.

Relativamente a tale censura, osserva il Collegio che, nella citata sentenza n. 1658/2018 del 2018, resa nel ricorso n. 277/2018 R. G., proposto da altra società, la Prima Sezione di questo Tribunale, nel respingere analoghe doglianze, ha rilevato: “(...) 8.- Analoga valutazione negativa investe anche le censure (dalla XV alla XVII) con cui le ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità dell'apparato sanzionatorio predisposto congiuntamente dagli impugnati, onde reprimere l'inosservanza delle introdotte prescrizioni. Parte ricorrente sostiene l'illegittimità proprio della previsione della sanzione amministrativa accessoria in caso di recidiva per violazione del principio di riserva di legge in materia sanzionatoria, non essendo detta previsione assistita da puntuale previsione legislativa. La tutela dei diversi interessi incisi dalla materia de qua risulta congruamente affidata a diversi poteri pubblici (l'amministrazione finanziaria per quanto riguarda l'aspetto concessorio; l'autorità di pubblica sicurezza – questore, per quanto riguarda l'aspetto autorizzatorio; l'autorità sindacale per quanto riguarda la salubrità dell'ambiente cittadino) che non confliggono tra loro proprio per le diverse finalità che essi perseguono e cui le rispettive competenze sono orientate. Così delineato il complesso sistema di tutela degli interessi pubblici e generali che insistono nella materia dei giochi e scommesse ed evidenziato in capo al sindaco, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del D. Lgs. n. 267 del 2000, il potere di disciplinare l'orario di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincite in danaro, con la precisazione che tale disciplina si riferisce all'aspetto della tutela della quiete pubblica e della salute pubblica (c.d. interesse ad un ambiente cittadino salubre), così da non

interferisce con (ed anzi essere estraneo al) diverso profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica (che attiene alla prevenzione dei reati e la cui tutela appartiene al questore), deve logicamente e giuridicamente affermarsi la sussistenza anche di un corrispondente potere sanzionatorio, che sia effettivo e dunque non meramente simbolico o sproporzionato, in modo da garantire l'effettività della stessa disciplina sindacale; così come permane in capo ad esso l'ordinario potere di amministrativa attiva, vale a dire di cura diretta dell'interesse pubblico con le misure che possano di volta in volta essere più convenienti. Invero una disciplina imperfetta, da un lato senza alcuna proporzionata sanzione e dall'altro senza – al contempo – misure di cura diretta dell'interesse pubblico, negherebbe da un lato la cogenza soggettiva delle prescrizioni, dall'altro l'essenza della funzione amministrativa che prescinde dai comportamenti indebiti e che è orientata oggettivamente a curare l'interesse pubblico. Il che tradirebbe lo sforzo ricostruttivo operato dal giudice delle leggi e dalla giurisprudenza amministrativa di riconoscere in capo al sindaco – nell'ambito del potere sindacale di ordinanza di cui all'art. 50, comma 7, del D. Lgs. n. 267 del 2000 - il potere/dovere di tutelare l'interesse alla salubrità dell'ambiente cittadino (sub specie di interesse alla quiete pubblica e interesse alla salute pubblica) e sotto un profilo sistematico istituzionale di fatto irrazionalmente negherebbe (e su un terreno così sensibile e delicati quale quello in questione) la capacità che la legge attribuisce ai sindaci per dare espressione all'interesse generale dei cittadini e della idoneità dell'autorità comunale di cogliere, apprezzare, garantire e tutelare i precipui interessi del territorio. Proprio per la necessità di un'azione complessiva di realizzazione effettiva di quanto appena detto, la sanzione dev'essere ragionevole, efficace, dotata di un sicuro carattere afflittivo e dunque di deterrenza. Ma per quanto concerne la cura effettiva e concreta dell'interesse pubblico la mera sanzione pecuniaria amministrativa non appare e non è uno strumento di suo sufficiente a realizzare davvero l'interesse cui presiede: se la sanzione, in rispetto del principio di legalità, trova adeguata e sicura copertura nell'art. 7 bis, comma 2, del D. Lgs. n. 267 del 2000, a tenore del quale “La sanzione amministrativa di

cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizione di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari”, resta d’altra parte evidente che la mera sanzione pecuniaria prevista dal citato comma 1 dell’art. 7-bis (“Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro”) non spieghi alcun reale effetto ripristinatorio delle oggettive esigenze pubbliche poste dalle ordinanze sindacali sugli orari di apertura delle sale da gioco e scommesse e sul funzionamento degli apparecchi con vincita in danaro: del resto a nessuno sfugge che, se tutto si riducesse e si limitasse alla detta sanzione, fatalmente sarebbe agevolata una logica strettamente economica del rapporto costi/benefici, sicché il medio concessionario o titolare di sala giochi o degli apparecchi con vincite in danaro sarebbe facilmente indotto ad assumere il rischio e il relativamente tenue costo per la violazione dell’ordinanza sindacale consistente nel solo pagare la sanzione amministrativa (di importo mediamente assai contenuto) a fronte di un più elevato guadagno derivante dall’utilizzo della sala gioco o dal funzionamento degli apparecchi da gioco: conseguendo così gli inammissibili effetti pratici di una sanatoria a modesto onere economico. Non v’è chi non veda come un siffatto risultato anziché realizzare, neghi alla radice la cura dell’interesse pubblico. Deve dunque riconoscersi la necessità, sotto il profilo logico – sistematico, che la reiterata violazione della disciplina sindacale degli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincite in danaro, sia accompagnata da una misura ulteriore e diversa dalla sanzione pecuniaria: una misura, cioè, di cura diretta dell’interesse pubblico, che prescindendo dal soggetto e che guardi all’oggetti, e che vada ad incidere direttamente e immediatamente sull’attività (del gioco e del funzionamento degli apparecchi di gioco), sospendendola per un tempo ragionevole, adeguato e idoneo. Una tale misura – che a ben vedere esprime un potere di amministrazione attiva perché è a cura diretta e immediata dei detti interessi della collettività prima ancora che a retribuzione di una condotta

individuale che li lede - ben può dalla discrezionalità comunale essere individuata, come avvenuto nel caso di specie, nella preannunciata sospensione dell'attività per un tempo che risulta significativo, adeguato e proporzionato, idoneo a garantire sia un reale effetto di deterrenza sia il carattere di afflittività, contemperando in modo non irragionevole l'interesse sanzionatorio dell'autorità sindacale ed il principio della libertà d'iniziativa economica. Rispetto a tale misura occorre tuttavia verificare il rispetto del principio di legalità e cioè se la sua previsione, da parte del regolamento e dell'ordinanza sindacale, sia garantita da una previsione di rango legislativo che l'ammette. Al riguardo, ad avviso del Consiglio di Stato, l'esercizio di una sala giochi e scommesse o di un locale con apparecchi con vincite in danaro (muniti ovviamente della regolare autorizzazione questorile) ben rientra nella categoria delle "sale pubbliche da bigliardi o per altri giuochi leciti" che ai sensi del comma 1, dell'art. 86 del T.U.L.P.S. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) "...non possono esercitarsi senza licenza del questore...". L'art. 19, comma 1, del D.P.R. n. 616 del 1977 ("Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22/7/1975, n. 382) ha poi attribuito ai Comuni le funzioni di cui al T.U.L.P.S., tra cui al n. 8) "la licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè ed altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giuochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili di cui all'art. 86". Il quarto comma del predetto articolo 19 ha previsto che "I provvedimenti di cui ai numeri 5), 6), 7), 8), 9), 11), 13), 14), 15) e 17) sono adottati previa comunicazione al prefetto e devono essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta dello stesso", ma al riguardo deve sottolinearsi che la Corte Costituzionale con la sentenza 24 marzo 1987, n. 77, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto quarto comma nella parte in cui non limita i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza, nonché del successivo quinto comma. Per completezza deve rilevarsi che l'art. 164 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I

della legge 15 marzo 1997, n. 59” ha poi abrogato: c) l'articolo 19, comma 1, numero 3), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; d) l'articolo 19, comma 4, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nella parte in cui prevede la comunicazione al prefetto e i poteri di sospensione, revoca e annullamento in capo a quest'ultimo in ordine: all'articolo 19, comma 1, numero 13), in materia di licenza agli stranieri per mestieri ambulanti; all'articolo 19, comma 1, numero 14), in materia di registrazione per mestieri ambulanti; all'articolo 19, comma 1, numero 17), in materia di licenza di iscrizione per portieri e custodi, fermo restando il dovere di tempestiva comunicazione al prefetto dei provvedimenti adottati. Per effetto di tale passaggio di funzioni (dall'autorità di pubblica sicurezza ai Comuni) avviene, sotto il profilo logico – sistematico, che a questi ultimi siano transitati anche i poteri sanzionatori previsti dal T.U.L.P.S., utilizzabili evidentemente in presenza di violazione delle discipline specifiche che attengono alla tutela degli interessi pubblici diversi da quello dell'ordine della sicurezza pubblica (in tal senso in generale, Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2003, n. 7777, secondo cui il potere di sospensione delle licenze per pubblici esercizi attribuiti ai Comuni dall'art. 19, comma 4, del D.P.R. n. 616 del 1977 deve ritenersi esercitabile nei soli casi in cui la sospensione della licenza trovi giustificazione in ragioni diverse da quelle attinenti alla tutela dell'ordine pubblico; ancora sez. IV, 6 giugno 1997, n. 625; sez. V, 24 novembre 1992 n. 1376). Tra tali poteri rientra a pieno titolo anche quello della sospensione del titolo in caso di abuso dell'autorizzazione, come previsto dall'art. 10 del T.U.L.P.S., a tenore del quale “Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata”. Un tale abuso si connette non a questioni attinenti all'ordine o alla sicurezza pubblica, bensì a quegli altri interesse pubblici generali tutelati dall'autorità comunale mediante il rilascio dell'autorizzazione, perché funzione dell'autorizzazione stessa è di garantire il corretto esercizio dell'attività autorizzata. La giurisprudenza ha precisato che anche la mera violazione delle modalità di svolgimento del servizio autorizzato costituisce abuso cui può

conseguire la sospensione ex art. 10, giacché l'autorizzazione deve essere utilizzata conformemente alle prescrizioni contenute nella legge e nelle altre varie fonti sub – primarie e la loro violazione costituisce un uso anomalo e quindi un abuso del titolo (Cons. Stato, sez. IV, 29 settembre 2010, n. 7185; secondo la più risalente, ma non meno significativa giurisprudenza, gli abusi che legittimano la revoca o la sospensione di una licenza di polizia [nel caso di specie si trattava di commercio di preziosi] non consistono solo nell'uso della stessa per scopi diversi da quelli per i quali il titolo è stato rilasciato, ma anche nel dispregio delle prescrizioni e delle regole procedurali che il titolare è tenuto ad osservare, Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 1992, n. 674). Dalla delineata ricostruzione della materia oggetto di controversia, deve in conclusione ritenersi che, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, anche la previsione dell'irrogazione di una misura amministrativa restrittiva, denominata o meno – ma il dato è nominale, in realtà trattandosi come si è visto di un'azione di amministrazione attiva – ‘sanzione accessoria’, quale conseguenza della violazione dell'ordinanza sindacale di disciplina degli orari di apertura delle sale da gioco e scommesse e del funzionamento di apparecchi con vincite di gioco in danaro, è coperta da apposita previsione di legge, che può essere ragionevolmente individuata proprio nell'art. 10 del T.U.L.P.S. (secondo cui “Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, dovendo tale previsione intendersi applicabile anche a quelle autorizzazioni che, per effetto dell'art. 19 del D. Lgs. n. 616 del 1977 sono state trasferite ai comuni e per l'abuso del titolo costituito, nella fattispecie in esame, dalla (ripetuta) violazione delle disposizioni, legittimamente date dall'autorità comunale, in tema di orario di apertura e funzionamento delle sale gioco autorizzate (CDS n. 1933/2018). In definitiva, il riportato orientamento del Consiglio di Stato disvela l'infondatezza delle sollevate censure.

Oltre a tali considerazioni, condivise dal Collegio, quanto alla dedotta mancanza di criteri di graduazione della sanzione pecuniaria dal minimo al massimo edittale, rileva il Tribunale che, a tal fine, è più che sufficiente la richiamata osservanza

dei principi di cui alla l. 24.11.1981, n. 689, tenendo del resto presente che: “La valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile in via generale dal giudice della legittimità salvo che, in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento. La legge indica un minimo e un massimo di pena pecuniaria allo scopo di rimettere al potere dell'Amministrazione la determinazione dell'entità entro questi limiti, commisurando la sanzione alla concreta gravità del fatto illecito, senza necessità che sia specificato il criterio seguito nel commisurare la sanzione” (T. A. R. Lazio – Roma, Sez. II, 8/03/2019, n. 3070).

Lo stesso dicasi, *mutatis mutandis*, per il censurato deficit di tassatività, che risiederebbe nella mancata specificazione, nell'ordinanza sindacale impugnata, dei casi di “particolare gravità” che giustificano, al pari della “recidiva”, la sanzione della sospensione, da uno a sette giorni, dell'attività.

Si richiama, a tale riguardo, quanto esposto nella sentenza n. 1658/2018 della Prima Sezione del Tribunale, e sopra riportato, oltre che la massima ricorrente, secondo la quale la valutazione, in ordine alla gravità dei fatti addebitati, in relazione all'applicazione di una sanzione amministrativa accessoria (nella specie: di sospensione dell'attività esercitata), costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, sindacabile solo nei casi di manifesta irragionevolezza, evidente sproporzionalità e travisamento dei fatti.

Conformemente alle prefate considerazioni, il ricorso dev'essere, quindi, respinto.

La peculiarità e la complessità della specie giustificano la compensazione integrale delle spese di lite, tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2022, con l’intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

Michele Di Martino, Referendario

L'ESTENSORE
Paolo Severini

IL PRESIDENTE
Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO