

# LIMITI ORARI PER LE SOLE SLOT,

## *il Consiglio di Stato punta il dito contro lo spostamento della domanda verso altre forme di gioco*

*I Giudici sono contrari alle limitazioni di orari non proporzionate e non motivate, ma sono anche contrari allo sversamento della domanda su altre tipologie di offerta, non solo illegali*



In questo articolo metto in evidenza la posizione assunta dal Consiglio di Stato in una recente sentenza, con cui ha difeso la cancellazione operata dal TAR delle limitazioni di orari inflitte da un Comune ad un tipo di gioco, quello degli apparecchi, distribuito sul territorio. I principi ribaditi sono quelli del difetto di proporzionalità e della mancan-

za di comprovate esigenze sanitarie specificamente riferite al territorio di interesse. Nella sentenza vengono richiamati principi consolidati e che sono stati oggetto di precedenti approfondimenti ma che oggi catturano ancora l'attenzione per il permanere dell'eccessiva diffusione di limitazioni orarie non adeguatamente motivate. I Giudici questa volta hanno

puntato il dito anche sul rischio di sversamento della domanda: mentre risulta vietata la distribuzione di alcune tipologie di giochi, gli utenti si rivolgono ad altre tipologie di giochi pubblici terrestri o no, di Stato o no. A discapito dell'obiettivo primario di tutela della salute.

#### **PREMESSA**

Si tratta della sentenza del Consiglio di Stato (9639/2023) che ha respinto l'appello promosso dal Comune di Cavernago (BG) avverso la sentenza del Tar Lombardia (n. 684/2020) che aveva parzialmente accolto il ricorso ed i motivi aggiunti di un operatore in materia di limitazioni orarie. In particolare, l'ordinanza del Sindaco del Comune di Cavernago n. 4 dell'1 agosto 2019, con la quale è stata disposta l'interruzione del gioco con gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) e b) del TULPS dalle ore 23.00 alle 9.00, era stata annullata dalla sentenza di primo grado "in quanto la prevista limitazione di orario (...) integrava un'impostazione non coerente con i dati raccolti e con la legislazione vigente, che priva la licenza rilasciata dalla Questura di una porzione significativa del suo contenuto economico senza incidere sul particolare fattore di rischio per i giocatori".

#### **IL PRINCIPIO DELL'ISTRUTTORIA SPECIFICAMENTE RIFERITA AL TERRITORIO DI INTERESSE**

Nella sentenza del Consiglio di Stato si apprezza il passaggio che rimarca un primo principio consolidato: "L'intervento regolatorio in materia deve avvenire previo esperimento di un'istruttoria specificamente riferita al territorio comunale, anche al fine di garantire la tenuta in concreto dei superiori principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa di rango costituzionale ed eurounitario (cfr., Consiglio di Stato, Sez. I, pareri nn. 449/2018; 1418/2020; 1143/2021)".

#### **LE ESIGENZE DI TUTELA DEVONO ESSERE DIMOSTRATE IN CONCRETO E NON DESUNTE DA PRINCIPI ASTRATTI**

Viene poi richiamato il parere n. 449/2018 del 20 febbraio 2018 con cui "è stato affermato che: 'i motivi di interesse generale che consentono le limitazioni di orario in discorso non possono consistere in un'apodittica e indimostrata enunciazione, ma debbono concretarsi in ragioni specifiche, da esplicitare e documentare in modo puntuale'. Invero, per consolidata giurisprudenza, non è sufficiente il richiamo a fatti notori e affermazioni relative al fenomeno in generale, dovendo essere evidenziata una realtà particolarmente preoccupante, desumibile da una fonte certa".

Nell'applicazione pratica del principio occorre verificare che i provvedimenti adottati siano sorretti da istruttorie specifiche e allo stesso tempo concrete e verificabili nel contesto di riferimento.

#### **LA PROPORZIONALITÀ, LA DIMOSTRAZIONE DELL'ESIGENZA DI MAGGIOR TUTELA, L'IDONEITÀ DELLA MISURA E L'ASSENZA DI EFFETTI INDIRETTI COME LO SVERSAMENTO DELLA DOMANDA**

La sentenza del Consiglio di Stato richiama poi la pronuncia del TAR laddove viene chiarito che "la tutela dei giocatori più fragili deve essere assicurata in modo conforme al principio di proporzionalità, e quindi solo nei limiti in cui sia realmente necessaria".

Ma quel che si vuol mettere in evidenza è che la sentenza

*"La tutela dei giocatori più fragili deve essere assicurata in modo conforme al principio di proporzionalità, e quindi solo nei limiti in cui sia realmente necessaria"*

del Consiglio di Stato offre in un ulteriore passaggio alcuni spunti di riflessione profondi, laddove precisa che "deve essere, in particolare, fornita la dimostrazione della necessità sullo specifico territorio di riferimento di una maggior tutela rispetto a quello nazionale che possa essere raggiunta con quella determinata limitazione oraria di accesso al gioco, e che, una volta attuata, questa misura non comporti effetti indiretti quale, ad esempio, lo spostamento della domanda verso forme di gioco illegale. E tale specifica istruttoria non risulta essere stata effettuata in relazione al territorio di competenza".

In primo luogo, ma lo si è già notato, si richiama ancora una volta che l'esigenza da dimostrare deve essere quella propria del territorio specifico di riferimento.

In secondo luogo, e qui vengono gli aspetti più rilevanti, si chiarisce che occorre dimostrare che sia necessaria una maggiore tutela rispetto a quella già assicurata dalle norme imposte dall'ordinamento giuridico nazionale che, lo si ricorda, non è mero spettatore al riguardo.

In terzo luogo, viene richiesta la dimostrazione della idoneità in concreto della proposta di limitazione oraria a fornire la maggiore tutela individuata.

In quarto luogo, ed è quel che qui si vuol mettere in evidenza, si richiede di mostrare che la misura limitativa non sia affetta da rischio di sversamento della domanda su altre offerte (i Giudici parlano di quelle illegali ma avrebbero potuto tenere conto anche delle altre offerte, diverse dagli apparecchi distribuiti sul territorio, ma comunque legali, non afflitte dalla limitazione di orari).

#### **CONCLUSIONI**

Nel chiedere la dimostrazione preventiva dell'assenza di un rischio di sversamento di domanda su altre offerte, nel chiedere la dimostrazione di assenza di effetti collaterali della misura, il Giudice di fatto ha messo in luce quanto le limitazioni orarie rappresentino una soluzione in realtà non idonea a contrastare in concreto il disturbo da gioco d'azzardo.

E ciò per una ragione molto semplice: nel mentre è imposto ad una tipologia di gioco pubblico (nel caso in questione, come normalmente accade, gli apparecchi) di smettere di erogare il prodotto sul territorio, sono nello stesso momento perfettamente fruibili ed accessibili tutte le altre tipologie di gioco, non solo quelle illegali.

L'utente, dunque, ha di che scegliere per soddisfare altrimenti la propria domanda di gioco. La vanificazione dell'obiettivo primario/sanitario della misura è sotto gli occhi di tutti. ■