



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 6 - 1/2015](#) ▶ [Le ordinanze del sindaco possono limitare gli orari di apertura delle sale da gioco. Annotazione alla sentenza della Corte Costituzionale 09.07.2014, n. 220](#)

Le ordinanze del sindaco possono limitare gli orari di apertura delle sale da gioco. Annotazione alla sentenza della Corte Costituzionale 09.07.2014, n. 220

di Nicola Dessi

[Stampa](#) | [Email](#)

Parole chiave: commercio; tutela della concorrenza; sale da gioco, apparecchi da gioco e ludopatia

Riferimenti normativi: Artt. 32, 118 co. 1, Cost.

Artt. 42 e 50, co. 7, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Art. 31, co. 2, 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, co. 1, legge 22 dicembre 2011, n. 214;

Massima: *Rientra tra i poteri del sindaco in tema di orari degli esercizi commerciali, anche quello di limitare gli orari d'apertura delle sale da gioco, allo scopo di contrastare il gioco d'azzardo patologico, seppure questo potere non sia espressamente menzionato dal Testo unico degli enti locali.*

[Link al documento](#)

Con la sentenza n. 220/2014, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per omesso esame di possibile interpretazione conforme a Costituzione, una questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Piemonte sul potere dei Comuni di regolamentare gli orari di apertura delle sale da gioco. Inoltre, la Corte ha dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione, un'altra questione di legittimità costituzionale. Una terza questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata inammissibile, per indeterminazione ed ambiguità del *petitum*.

Le tre ordinanze di rinvio ritenevano in contrasto con gli artt. 32 e 118, comma 1, Cost., le seguenti disposizioni: artt. 42 e 50, comma 7, TUEL; art. 31, comma 2, d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011 (cd. "Salvitalia").

1. L'art. 50, comma 7, TUEL, conferisce ai sindaci il potere di "coordinare e organizzare gli orari degli esercizi commerciali". La disposizione impugnata non impedisce ai sindaci il potere di organizzare e coordinare gli orari delle sale da gioco, nonostante questo specifico potere non sia espressamente conferito. Di conseguenza, non impedisce agli organi del Comune di contrastare efficacemente il gioco d'azzardo patologico, svolgendo una funzione necessaria per la tutela della salute^[1], diritto tutelato dall'art. 32 Cost.; inoltre, il TUEL non sottrae tale funzione al Comune, il quale, secondo l'art. 118 comma 1 Cost., è titolare, in via generale, delle funzioni amministrative

Anzi, la giurisprudenza amministrativa "ha 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". Non mancano pronunce di senso opposto^[2], ma in questi casi, secondo la Corte, il giudice amministrativo ha omesso "di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative, limitandosi a richiamare solo alcune pronunce di merito, a sostegno della illegittimità delle ordinanze in esame".

Inoltre, la Corte fa notare che, in base alla giurisprudenza, "il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco (...) potrebbe altresì essere ricondotto alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio".

Così interpretata, la disposizione impugnata non impedisce ai sindaci di agire contro le ludopatie. Di conseguenza, è possibile interpretare la disposizione in senso conforme alla Costituzione^[3].

2. L'art. 31, co. 2, del cd. decreto Salvitalia liberalizza, in via generale, le attività commerciali, sottraendo l'apertura dei nuovi esercizi a limitazioni e vincoli di qualsiasi natura. Il principio generale affermato dalla disposizione è quello della "libertà di apertura" degli esercizi commerciali: ne consegue che essa non si applica che ai nuovi esercizi commerciali.

Le ordinanze di rinvio non precisano se gli esercizi coinvolti nella controversia sono, o no, di nuova apertura. Ne consegue che il giudice *a quo* non ha fornito una motivazione sufficiente alla necessità di fare ricorso, nel giudizio, alla norma impugnata: e, dunque, alla necessità di porre una questione di legittimità costituzionale a proposito della norma stessa. Pertanto, la questione è inammissibile.

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



Mi piace quest

D'altro canto, l'art. 31, co. 2, non stabilisce una libertà assoluta nell'apertura di nuovi esercizi. In base alla stessa disposizione, sono ammesse deroghe al principio generale che impedisce "limitazioni e vincoli", in presenza di esigenze connesse - tra l'altro - alla tutela della salute. In tali esigenze rientra il contrasto alle ludopatie^[4].

3. L'art. 42 del TUEL elenca le attribuzioni dei consigli comunali. I giudici rimettenti lamentano l'assenza di specifiche disposizioni in merito al potere dei consigli di adottare misure a contrasto del gioco d'azzardo patologico. In proposito, la Corte rileva 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", senza però che il rimettente chiarisca la direzione e il contenuto dell'intervento richiesto alla Corte. Perciò, la questione è stata dichiarata inammissibile, dal momento che il *petitum* è risultato viziato da "indeterminatezza e ambiguità".

Le ordinanze di rinvio erano tre. Le prime due traevano origine dai giudizi relativi all'impugnazione di un'ordinanza del sindaco di Rivoli, con il quale era stata ordinata la limitazione oraria nell'uso di tali apparecchi, nonché il regolamento sulle sale da gioco del medesimo Comune di Rivoli. La terza ordinanza di rinvio, invece, veniva emessa dopo che il TAR aveva annullato due ordinanze del sindaco di Santhià - volte a limitare l'apertura di nuove sale da gioco in centro storico - ed era stato chiamato a giudicare la legittimità del regolamento che il Comune di Santhià aveva adottato in materia. I ricorrenti nel giudizio *a quo* avevano fondato le loro pretese sull'assenza di un potere normativo comunale espresso in materia di orari delle sale da gioco.

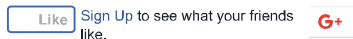
[1] L'art. 7 del d.l. n.158/2012 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito dalla l. n. 189/2012, dispone misure urgenti per il contrasto alle ludopatie.

[2] Una decisione recente, di poco anteriore rispetto alla sentenza in esame, aveva affermato che l'art. 50 comma TUEL non consente ai sindaci di limitare gli orari delle sale da gioco. In quel caso, si era ritenuto che la finalità di lotta alla ludopatia fosse estranea all'esigenza di "armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti" che la stessa disposizione del TUEL indica come fondamento del potere di organizzare gli orari degli esercizi commerciali. Così TAR Liguria, sentenza 5 febbraio 2014, n. 194 (ma *cfr.* anche TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 31 agosto 2012, n. 1484). Si veda la nota a sentenza di D. FORMAGGIO, contenuta nel n. 5 di OPAL.

[3] Con la sentenza n. 300/2011, la Corte Costituzionale ha escluso la riserva di legge statale in materia di ordine pubblico, qualora lo scopo delle norme non sia quello di reprimere una condotta penalmente rilevante, ma solo 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".

[4] La già citata sentenza del TAR Liguria (n. 194/2014) aveva giudicato *contra legem* - apoditticamente, in verità - un regolamento comunale che disciplinava e limitava gli orari delle sale da gioco. Infatti, l'art. 3 del d.l. n. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011, impone di adeguare l'ordinamento al principio della libertà dell'iniziativa privata, permettendo tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, e limitando tassativamente le ipotesi in cui la legge può porre dei divieti. Si tratta di una disposizione per certi versi analoga all'art. 31, co. 2, del Salvalitalia: anche in questo caso, infatti, è enunciato il principio generale della libertà di iniziativa. Diversamente dal Salvalitalia, però, l'art. 3 del d.l. n. 138/2011 non consente espressamente che si possa derogare a tale principio generale per esigenze dettate dalla tutela della salute, ma - tutt'al più - quando sia necessario per rispettare i principi fondamentali della Costituzione.

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 6 - 1/2015](#)

Keywords: [Funzioni e Servizi](#)

[Torna in alto](#)