

Ordinanze sindacali e limiti orari agli apparecchi da gioco: il delicato bilanciamento tra tutela della salute pubblica e libertà di iniziativa economica alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 1991/2025

di Mariangela Bruno

Data di pubblicazione: 13-1-2026

La sentenza in commento conferma la legittimità dell'ordinanza sindacale, con la quale il Comune piemontese di Centallo – in attuazione della normativa regionale applicabile ratione temporis – ha previsto limitazioni orarie al funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro in determinate fasce orarie.

Il Consiglio di Stato respinge l'appello, sottolineando la preminenza dell'interesse pubblico alla tutela della salute nonché alla prevenzione e al contrasto del gioco d'azzardo patologico rispetto alle esigenze economiche degli operatori del settore e valorizzando, al contempo, il ruolo attivo degli enti locali.

Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato dell'11 marzo 2025, n. 1991 affronta il tema del **rapporto tra le ordinanze sindacali e le limitazioni orarie al funzionamento degli apparecchi da gioco**[\[1\]](#), mettendo in evidenza il **delicato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela della salute e la libertà di iniziativa economica dei soggetti operanti nel settore**.

La vicenda trae origine dall'ordinanza sindacale del 27 settembre 2016, con la quale il Comune di Centallo – in attuazione dell'articolo 6 della L.R. Piemonte del 2 maggio 2016, n. 9[\[2\]](#) – ha limitato gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro installati negli esercizi commerciali autorizzati, prevedendo che l'attività di gioco fosse consentita esclusivamente nella fascia oraria compresa tra le 12:00 e le 24:00, tutti i giorni della settimana, festivi inclusi.

La società Milleuno S.p.A., operante nel territorio comunale nella raccolta delle giocate con apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 del T.U.L.P.S.[\[3\]](#) per conto di un concessionario, ha impugnato la suddetta ordinanza davanti al T.A.R. Piemonte, che, con sentenza del 17 febbraio 2023, n. 163, ha respinto il ricorso in quanto infondato.

Successivamente, la società ha proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato, deducendo, tra i motivi di gravame, la violazione dell'art. 6 della L.R. Piemonte n. 9/2016 e dell'art. 50, co. 7 del T.U.E.L.[\[4\]](#) nonché l'eccesso di potere per carenza o travisamento dei presupposti, contraddittorietà ed illogicità, oltre al difetto di istruttoria. In particolare, l'appellante ha sostenuto che il Comune avrebbe inciso in modo ingiustificato sulla libertà d'impresa e di

iniziativa economica, senza fornire adeguata dimostrazione dell'esistenza di un concreto pericolo per la salute pubblica.

Con la sentenza n. 1991/2025, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, riconoscendo la legittimità dell'ordinanza sindacale impugnata e affermando che **la predeterminazione delle fasce orarie di divieto di utilizzo degli apparecchi da gioco rientra nell'ampia discrezionalità attribuita all'Amministrazione comunale**.

Nel caso di specie, tale discrezionalità non risulta viziata da evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o di difetto di istruttoria. Al contrario, la scelta di vietare l'utilizzo degli apparecchi nelle fasce orarie mattutine e notturne è da considerarsi ragionevole e adeguatamente motivata, poiché tali intervalli temporali sono notoriamente caratterizzati da un maggior afflusso di utenti appartenenti a fasce deboli di popolazione e di giocatori compulsivi (studenti, casalinghe e anziani nella fascia mattutina; soggetti ludopatici nella fascia serale e notturna).

La pronuncia in esame conferma che, ai sensi dell'art. 6 della L.R. Piemonte n. 9/2016 – applicabile *ratione temporis* –, spetta ai Comuni la competenza a delimitare in via esclusiva gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco, all'esito di una valutazione tecnico – discrezionale, volta a bilanciare i diversi interessi coinvolti. Tale potere, di natura discrezionale, deve essere sempre motivato e rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

In conclusione, con la sentenza n. 1991/2025, il Consiglio di Stato valorizza la **preminenza dell'interesse pubblico alla tutela della salute nonché alla prevenzione e al contrasto del gioco d'azzardo patologico rispetto alla libertà di iniziativa economica dei soggetti operanti nel settore**.

Le dipendenze, comprese quelle dal gioco d'azzardo patologico, infatti, rappresentano una seria emergenza sociale e un potenziale fattore di criminalità, che impongono interventi concreti e mirati, con un **ruolo centrale svolto dagli enti locali, in ossequio all'articolo 118 della Costituzione**.

Pubblicato il 11/03/2025

N. 01991/2025REG.PROV.COLL.

N. 07279/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7279 del 2023, proposto da Milleuno s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Cino Benelli, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

contro

Comune di Centallo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino, Alessandro Sciolla e Sergio Viale, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, nonché Ufficio Territoriale del Governo di Roma e Questura di Roma, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono elettivamente domiciliati;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 169/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Centallo, del Ministero dell'interno, dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma e della Questura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2024 il Cons. Valerio Perotti e uditi per le parti gli avvocati Cino Benelli e Mario Sanino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Risulta dagli atti che con ordinanza sindacale n. 2495 del 27 settembre 2016, il Comune di Centallo aveva disciplinato – con ordinanza sindacale n. 2495 del 27 settembre 2016 – gli orari

di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati negli esercizi commerciali a ciò autorizzati, in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 della l.r. Piemonte 2 maggio 2016, n. 9, disponendo in particolare che l'attività di gioco fosse consentita dalle ore 12:00 alle ore 24:00 di tutti i giorni, compresi i festivi.

Avverso tale provvedimento proponeva ricorso al Tribunale amministrativo del Piemonte la società Milleuno s.p.a., la quale svolgeva, all'interno del territorio comunale, attività di raccolta delle giocate mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 TULPS, per conto di un concessionario terzo.

A sostegno del gravame lamentava, in quattro distinti motivi, la violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili.

Il Comune di Centallo si costituiva in giudizio, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso.

Con sentenza 17 febbraio 2023, n. 169, il giudice adito respingeva il ricorso, in quanto infondato.

Avverso tale decisione la Milleuno s.p.a. interponeva appello, affidato ai seguenti motivi di gravame:

- 1) *Illegittimità dei capi e sottocapi della sentenza appellata riferiti al secondo motivo di ricorso.*
- 2) *Illegittimità dei capi e sottocapi della sentenza appellata riferiti al terzo motivo di ricorso.*

Costituitosi in giudizio, il Comune di Centallo insisteva per la reiezione dell'appello.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 17 dicembre 2024 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello la società Milleuno s.p.a. lamenta la violazione degli artt. 6-bis l. n. 241 del 1990 e 78 TUEL, nonché il vizio di eccesso di potere per sviamento, in ragione del fatto che il Sindaco *pro tempore* che aveva concretamente adottato l'ordinanza sindacale *ab origine* impugnata risultava, all'epoca, titolare di una partecipazione del 10% all'interno della Crazy Boy s.r.l., società proprietaria e locatrice del fondo in uso alla società ricorrente.

Tale circostanza avrebbe determinato, se non un vero e proprio conflitto di interessi, perlomeno una ragionevole "correlazione di interessi", non essendo per contro onere dell'appellante – sotto il profilo probatorio – fornire una dimostrazione precisa di quanto denunciato ma essendo sufficiente la mera allegazione dell'esistenza di tale situazione, anche solo a livello potenziale.

A fronte di tale allegazione, conclude l'appellante, spetterebbe all'amministrazione resistente

dimostrare l'inesistenza di un conflitto d'interessi (effettivo o potenziale) alla luce dei principi desumibili dagli artt. 24, 97 e 113 Cost. e dell'art. 2697 Cod. civ.

Il motivo è privo di pregio.

Anche a voler trascurare i profili di inammissibilità della censura dedotti dal resistente Comune, va dato atto che non risulta dagli atti alcuna evidente correlazione, immediata e diretta, fra il contenuto dell'ordinanza impugnata in primo grado e specifici interessi del Sindaco che l'ha adottata, interessi tra l'altro neppure specificati dall'odierna appellante. In ragione di ciò non può che condividersi quanto rilevato dal primo giudice, per cui un tale stato di cose “*non consente di intravedere tra gli interessi in gioco (quello dell'impresa allo svolgimento delle proprie attività e quello di “indiretto” proprietario pro quota del sindaco) una situazione di conflitto - né ai sensi dell'art. 78 del TUEL né ai sensi dell'art. 6 bis della l. n. 241/1990 - che la ricorrente aveva l'onere di dimostrare*”.

Piuttosto, nel caso di specie “*si potrebbe addirittura ipotizzare una convergenza potenziale di interessi tra chi guadagna da un canone di locazione (la Società proprietaria di cui il sindaco è socio) ed il locatario che opera nell'immobile, giacché nessuna delle due posizioni trae beneficio dalla limitazione ai potenziali guadagni del secondo*”.

La mancata presa di posizione dell'appellante su quest'ultimo rilievo, così come la mancata dimostrazione (da parte del medesimo) “*di una correlazione “immediata e diretta”, obiettivamente apprezzabile, tra il contenuto della deliberazione ed (eventuali) interessi del Sindaco, tale da imporgli il dovere di astensione*” (ex multis, Cons. Stato, IV, 7 novembre 2022, n. 9731), non può che determinare la reiezione del profilo di impugnazione.

Venendo quindi al secondo motivo di appello, con cui si lamenta la violazione dell'art. 6 l.r. Piemonte n. 9 del 2016 e dell'art. 50 comma 7 TUEL, nonché eccesso di potere per carenza o erronea valutazione dei presupposti per travisamento, contraddittorietà ed illogicità, nonché difetto di istruttoria, la contestazione mossa al Comune di Centallo consiste nell'aver adottato un provvedimento introduttivo di limitazioni alla libertà d'impresa e di iniziativa economica senza aver parallelamente dimostrato l'esistenza di un effettivo e reale pericolo per la salute.

La dedotta carenza di istruttoria sarebbe inoltre “*rafforzata dall'assenza di dati epidemiologici, statistici o clinici sui quali basare la decisione amministrativa anche con riferimento al fatto che soltanto gli apparecchi di cui all'art. 110 del TULPS - e non altri sono stati oggetto della limitazione di cui si controverte*”.

Neppure questo motivo può essere accolto.

Ai sensi dell'art. 6 l.r. Piemonte n. 9 del 2016, “*I Comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché di circolazione stradale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dispongono limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 [...]*”.

La norma di legge non prevede alcun parametro orario di riferimento, ma assegna in via

esclusiva ai Comuni la competenza a delimitare gli orari per il funzionamento degli apparecchi da gioco, in conseguenza di una valutazione tecnico-discrezionale tesa a bilanciare i diversi interessi coinvolti, tra i quali indubbiamente quello pubblicistico e preponderante alla prevenzione ed al contrasto delle ludopatie.

In tale contesto il sindacato (demolitorio) di legittimità del giudice amministrativo è circoscritto alle ipotesi di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o abnormità della scelta, non anche all'opportunità della stessa; nel caso in esame, peraltro, se da un lato l'ordinanza sindacale bene evidenzia le ragioni poste a fondamento della limitazione degli orari per il funzionamento dei video giochi con vincita in denaro (nella fascia oraria dalle ore 24,00 alle ore 12,00), non può dall'altro non rammentarsi che la predeterminazione delle fasce orarie in cui è vietato l'utilizzo di tali macchinari rientra nell'ampia discrezionalità riservata all'amministrazione comunale, che nel caso di specie non appare intaccata da evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o di difetto di istruttoria, tenuto conto che la fascia oraria mattutina e quella notturna sono notoriamente quelle caratterizzate dal maggior afflusso di utenti appartenenti a fasce deboli di popolazione e di giocatori compulsivi (studenti, casalinghe e anziani nella fascia mattutina; soggetti ludopatici nella fascia serale e notturna).

L'odierna appellante, per contro, non ha fornito alcuna prova oggettiva e plausibile della palese irrazionalità della scelta concretamente operata dall'amministrazione.

Alla luce dei rilievi che precedono, l'appello va dunque respinto.

Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Centallo, delle spese di lite del grado di giudizio, che complessivamente liquida in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre Iva e Cpa se dovute. Compensa integralmente le medesime spese nei confronti delle altre parti pubbliche costituite in giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

[1] Sulla competenza dei Comuni a disciplinare gli orari di funzionamento del gioco lecito, mediante ordinanza sindacale ex art. 50, co. 7, T.U.E.L., si rinvia all'ampia giurisprudenza amministrativa in materia, tra cui, ex multis, Cons. Stato, sez V, 12 marzo 2024, n. 2369 e precedenti ivi richiamati; Cons. Stato, sez. V, 19 dicembre 2022, n. 11805 e 11806.

Si veda, altresì, **Corte cost., sent. 18 luglio 2014, n. 220**, cons. dir. 5.1., secondo cui: “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”.

Tale competenza comunale trova ulteriore fondamento nell'**art. 118 della Costituzione**, ai sensi del quale:

“1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

3. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

[2] L'art. 6 della L.R. Piemonte n. 9/2016 – applicabile *ratione temporis* – prevedeva che: “I Comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché di circolazione stradale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dispongono limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, per una durata non inferiore a tre ore nell'arco dell'orario di apertura

previsto, all'interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d)".

Occorre precisare che la **L.R. Piemonte n. 9/2016 è stata successivamente abrogata per effetto dell'entrata in vigore della nuova L.R. del 15 luglio 2021, n. 19** recante norme sul contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico, che, oggi, disciplina l'intera materia.

In particolare, le limitazioni orarie all'esercizio da gioco sono regolate dall'art. 19 della L.R. Piemonte n. 19/2021, ai sensi del quale:

"1. Per rendere omogenee e coerenti sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco, i titolari delle sale da gioco, delle sale scommesse e dei punti per il gioco così come definiti all'articolo 3, comma 1, lettere c), d) ed e) sono tenuti, nell'arco dell'orario di apertura previsto, a rispettare tassativamente le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco.

2. Gli orari di interruzione sono così definiti: a) per gli esercizi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere c) e d) per otto ore giornaliere complessive e consecutive, dalle ore 02.00 alle ore 10.00; b) per gli esercizi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e) per dieci ore giornaliere complessive, di cui otto ore consecutive nella fascia notturna dalle ore 24.00 alle ore 8.00 e due ore nella fascia diurna di uscita dalle scuole, dalle ore 13.00 alle ore 15.00.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per le attività di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'articolo 16.

4. Nelle fasce orarie di cui al comma 2 tutti i comuni piemontesi non possono consentire in alcun modo l'utilizzo delle apparecchiature di cui all'articolo 110, comma 6, del regio decreto 773/1931.

5. Resta la facoltà esclusiva dei titolari della concessione di adottare ulteriori limitazioni orarie in aggiunta a quelle stabilite dal presente articolo".

[3] R.d.18 giugno 1931, n. 773.

[4] D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

