

Percorso formativo  
Anci Toscana  
su DGA (disturbo da gioco  
d'azzardo)

...

*Percorso formativo DGA*

Il gioco d'azzardo e il ruolo dei Comuni:  
principi base per la regolamentazione

Lezione del 14 aprile 2022

Docente: Marco Ravaglia

*Percorso formativo DGA*

Obiettivi della lezione:

- Comprendere il ruolo del Comune nella regolamentazione dei giochi con vincita
- Individuare potenzialità e limiti della regolamentazione della materia DGA

*Percorso formativo DGA*

Ulteriori obiettivi della lezione:

- Accrescere la conoscenza in materia di regolamentazione locale dei giochi con vincita
- Evitare errori che possono portare ad atti e azioni amministrative illegittime o invalide

*Percorso formativo DGA*

Programma:

- Quadro di insieme della normativa
- La regolamentazione comunale: ruolo, principi, limiti, analisi, valutazioni, strumenti
- Come arrivare a regolamenti e ordinanze in materia giochi
- Casi concreti a confronto. Successi e insuccessi della regolamentazione comunale
- Conclusioni

*Percorso formativo DGA*

Un quadro di insieme della  
normativa inerente  
regolazione/limitazione  
giochi con vincita in denaro

*Percorso formativo DGA*

I giochi con vincita in denaro sono principalmente disciplinati da norme statali (C.P., TULPS, Decreti direttoriali ADM o AAMS, Leggi o decreti legislativi, ecc.)

*Percorso formativo DGA*

Tuttavia Regioni ed Enti Locali intervengono nella materia con leggi regionali, regolamenti, ordinanze



*Percorso formativo DGA*

Breve disamina della normativa statale

*Percorso formativo DGA*

Il concetto giuridico di gioco d'azzardo

*Percorso formativo DGA*

La definizione di gioco d'azzardo si trova nel codice penale, all'art. 721 C.P. Sono tali i giochi dove:

- ricorre il fine di lucro
- La vincita è interamente o quasi interamente aleatoria (rimessa al caso e non all'abilità del giocatore)

*Percorso formativo DGA*

I giochi d'azzardo sono vietati dall'art 718 C.P. e ne è vietata sia l'organizzazione sia la partecipazione

*Percorso formativo DGA*

Ci sono tuttavia numerosi giochi (es. slot-machine) che sulla carta potrebbero essere considerati giochi d'azzardo, ma l'ordinamento (con legge) ne consente l'esercizio, con determinate caratteristiche e condizioni.

*Percorso formativo DGA*

Alcuni esempi di giochi dove ricorre il fine di lucro e la vincita non è sostanzialmente rimessa all'abilità del giocatore, ma che sono consentiti a certe condizioni dall'ordinamento statale

*Percorso formativo DGA*

- Slot machine (AWP e VLT) consentite e disciplinate dall'art. 110 del TULPS, da numerosi decreti AAMS e ADM, tramite licenza ex art. 86 o 88 TULPS
- Gratta e vinci (lotteria istantanea)
- Sale scommesse consentite da art. 88 TULPS

*Percorso formativo DGA*

Altra normativa fondamentale:

- TULPS artt. 8, 9, 10
- DL 98/2011 conv. L. 111/2011
- DL 158/2012 conv. L. 189/2012
- DL 87/2018 conv L. 96/2018
- Numerosi decreti AAMS o ADM
- Leggi regionali



*Percorso formativo DGA*

La regolamentazione comunale:  
ruolo, principi, limiti, analisi,  
valutazioni, strumenti

*Percorso formativo DGA*

Regioni ed Enti Locali possono intervenire in materia perché la tutela della salute è materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni sulla base dell'art. 117 Costituzione e perché le funzioni amministrative sono in generale affidate ai Comuni ai sensi art. 118 Cost.

*Percorso formativo DGA*

Il DGA ritenuto a pieno titolo disturbo mentale o malattia, tanto da essere considerato una dipendenza da «non sostanze» e inserito in programmi di recupero o trattamento del SSN

*Percorso formativo DGA*

Poiché la tutela della salute dei cittadini rientra a pieno titolo tra le competenze del Sindaco, ecco che anche l'autorità comunale ha titolo per intervenire a tutela della propria comunità

*Percorso formativo DGA*

Ad aprire la strada alla compartecipazione di Regioni ed Enti Locali nella regolamentazione dei giochi con vincita è stata la sentenza della Corte Costituzionale n. 300/2011 che ha respinto eccezione di incostituzionalità di Legge della Provincia autonoma di Bolzano che poneva dei limiti all'esercizio del gioco

*Percorso formativo DGA*

Dopo quella sentenza numerose Regioni (tra cui la Toscana) hanno legiferato in materia ponendo limiti più o meno restrittivi all'esercizio del gioco

In Toscana Legge regionale 57/2013, con alcune modifiche successive

*Percorso formativo DGA*

Sulla base della LR 57/2013 e sulla base di alcune norme statali (prima tra tutte il TUEL) vari Comuni hanno ulteriormente disciplinato nel proprio territorio l'esercizio del gioco

*Percorso formativo DGA*

- Quale è il ruolo dell'Ente locale e del Sindaco in materia di giochi con vincita in denaro?
- Quali principi alla base della regolamentazione
- Quali limiti incontra l'eventuale disciplina a livello locale?



*Percorso formativo DGA*

Il ruolo dell'ente locale riguarda espressamente la tutela della propria comunità ed è da considerarsi complementare al ruolo statale e regionale, tale da affrontare e regolare con gli strumenti dell'ordinamento le peculiarità locali.

Al Comune riconosciuta autonomia regolamentare

*Percorso formativo DGA*

Per la tutela della propria comunità in materia di giochi con vincita, l'ente locale può agire sulle seguenti materie (o aree):

- Contrasto alla ludopatia (accentuata rispetto al dato provinciale, regionale nazionale)

Tale area riguarda evidentemente la tutela della salute (riferim. normativo Cost., TUEL)

*Percorso formativo DGA*

Per la tutela della propria comunità in materia di giochi con vincita, con i necessari presupposti, l'ente locale può agire sulle seguenti materie (o aree):

- Sicurezza urbana
- Viabilità
- Disturbo alla quiete, inquinamento acustico

Riferim. normativo nella LR 57/2013

*Percorso formativo DGA*

Alla base della regolamentazione dell'ente locale nei giochi con vincita vi devono essere principi di:

- Adeguatezza;
- Proporzionalità;
- Ragionevolezza;
- Contemperamento degli interessi.

*Percorso formativo DGA*

Alla base della regolamentazione dell'ente locale nei giochi con vincita, vi devono essere i seguenti limiti:

- Rispetto dei principi costituzionali o comunitari
- Rispetto delle norme statali
- Aderenza alla disciplina regionale nella facoltà regolamentare

*Percorso formativo DGA*

Talvolta la regolamentazione comunale non ha rispettato principi costituzionali o comunitari quali la libertà d'impresa, la tutela della concorrenza, ecc.

*Percorso formativo DGA*

La regolamentazione comunale deve rispettare norme statali concernenti esercizio in regime di monopolio (es. lotterie istantanee)

*Percorso formativo DGA*

Talvolta la regolamentazione comunale non ha rispettato la disciplina regionale, andando oltre le facoltà regolamentari concesse dalla legge (es. inserendo «punti sensibili» senza i presupposti di legge)



*Percorso formativo DGA*

Quando un ente locale nelle sue articolazioni politico-amministrative (Sindaco, Giunta, Consiglio) vuole affrontare la questione ludopatia e l'eventuale regolamentazione a livello locale, con il supporto dell'apparato amministrativo comunale, deve procedere necessariamente ad analizzare il fenomeno nel proprio territorio

*Percorso formativo DGA*

Supporti per l'analisi preliminare del fenomeno ludopatia nel proprio territorio:

- Studi e dati di ASL
- Flussi e dati nei centri di ascolto sul territorio
- Flussi e dati dei servizi sociali del Comune

*Percorso formativo DGA*

Supporti per l'analisi preliminare del fenomeno ludopatia nel proprio territorio:

- Dati sul fenomeno gioco in Toscana CNR Pisa
- Dati sulla raccolta di gioco ADM
- Dati di organizzazioni no-profit o di analisi del fenomeno (es. Avvisopubblico, Libera, ecc.)

*Percorso formativo DGA*

Nel caso il Comune volesse introdurre dei limiti all'esercizio di gioco per ragioni legate alla sicurezza urbana, alla viabilità, all'inquinamento acustico, allora deve comunque analizzare il proprio territorio e valutare quali punti sensibili aggiungere oltre quelli già stabiliti dalla legge regionale

## *Percorso formativo DGA*

I principali riferimenti normativi per la competenza del Sindaco (o del Comune) in materia di DGA si ritrovano:

- Art. 117 e 118 Costituzione
- Art. 50 TUEL
- LR 57/2013 (per la Toscana)

*Percorso formativo DGA*

Per la competenza del Sindaco (o del Comune) in materia DGA rilevanti anche:

- Tuel (in partic. artt. 7, 7 bis)
- TULPS (in part. artt. 9, 10, 86)
- Sent. Corte Cost n. 300/2011

*Percorso formativo DGA*

Quali strumenti normativi ha a disposizione l'ente locale in materia di tutela della salute legata al contrasto della ludopatia?

- Ordinanza ai sensi art. 50 c. 7 TUEL (es. orari)
- Regolamento ai sensi della LR 57/2013, dell'art. 7 TUEL

*Percorso formativo DGA*

Come arrivare a regolamenti e  
ordinanze in materia giochi



*Percorso formativo DGA*

Molti Comuni dalla sentenza Corte cost. 300/2011 e soprattutto dalla LR 57/2013 hanno ulteriormente regolamentato i giochi con vincita in denaro

*Percorso formativo DGA*

Alcuni Comuni (esempio Firenze, Prato, Grosseto) hanno approvato:

- Regolamento comunale per il gioco lecito

Una delle basi normative per la regolamentazione specifica è data dalla LR 57/2013

*Percorso formativo DGA*

Alcuni Comuni (esempio Firenze, Grosseto, Massa, Livorno) hanno emanato:

- Ordinanza comunale per limitare orari gioco

La principale base normativa per tale regolamentazione specifica è data dall'art. 50 c. 7 del TUEL

*Percorso formativo DGA*

Si parte con l'analisi del:

- Regolamento comunale per il gioco lecito

*Percorso formativo DGA*

I Comuni interessati a varare un regolamento per il gioco lecito dovrebbero analizzare e monitorare il proprio territorio con rapporto soprattutto ad aspetti di sicurezza urbana, viabilità e impatto acustico

*Percorso formativo DGA*

Se le caratteristiche del proprio territorio e le dinamiche relative alla tutela della sicurezza urbana, alla sicurezza e alla fluidità della viabilità, alla tutela dall'inquinamento acustico inducono a regolamentare il gioco lecito oltre quello già regolamentato a livello statale e regionale...

*Percorso formativo DGA*

...allora il Comune può adottare apposito regolamento per il gioco lecito, introducendo una regolamentazione ulteriore sulla base dei presupposti di legge

*Percorso formativo DGA*

Presupposti del regolamento:

- Analisi dinamiche territoriali
- Necessità di governare alcune dinamiche territoriali
- Volontà di disciplinare a livello comunale la materia



*Percorso formativo DGA*

Cosa dovrebbe contenere il regolamento:

- Luoghi sensibili (richiamo a quelli regionali)
- Luoghi sensibili ulteriori (es. giardini pubblici, ospedali, ambulatori medici, ecc.)

*Percorso formativo DGA*

Possibili luoghi sensibili ulteriori:

- giardini pubblici (meglio specificare quali)
- ambulatori medici
- Ospedali
- Case di cura
- RSA
- Punti di pronto soccorso

*Percorso formativo DGA*

Possibili luoghi sensibili ulteriori:

- discoteche
- biblioteche comunali
- Strutture ricettive extra-alberghiere (specificare)
- musei
- zone protette o tutelate da strumenti urbanistici
- Stazioni e terminal di autobus

*Percorso formativo DGA*

Cosa dovrebbe contenere il regolamento:

- Requisiti strutturali dei locali dedicati
- Altre possibili regolamentazioni (es. parcheggi)
- Alcuni divieti ulteriori (es. pubblicità)
- Vigilanza e Sanzioni

*Percorso formativo DGA*

Esempi di regolamento in vari Comuni

Anche ANCI Toscana ha varato un regolamento-base

Attenzione agli aggiornamenti normativi!

Alcuni testi possono essere datati

*Percorso formativo DGA*

Casi concreti a confronto.  
Successi e insuccessi della  
regolamentazione comunale  
(regolamenti e ordinanze)

*Percorso formativo DGA*

Esamineremo casi concreti e anche pronunce giurisprudenziali, per meglio comprendere punti di forza e debolezze della regolamentazione comunale

*Percorso formativo DGA*

Saranno analizzate alcune pronunce giurisprudenziali di TAR (soprattutto della Toscana) e del Cons. di Stato



*Percorso formativo DGA*

Non si tratta di fare critiche né tantomeno «processi» a scelte e valutazioni di enti e competenti Servizi/Uffici pubblici, ma semplicemente analizzare gli orientamenti del G.A. per meglio comprendere come poter arrivare a provvedimenti comunali giuridicamente solidi, in presenza dei necessari presupposti

*Percorso formativo DGA*

Va comunque considerato che il libero convincimento del giudice può portare a pronunce diverse anche in presenza di analoghi casi

Infatti si assiste talvolta a orientamenti piuttosto differenziati tra giudici amministrativi di primo grado nonostante la vicinanza dei casi esaminati

## *Misurazione dei punti sensibili*

Uno dei punti cruciali nell'applicazione delle norme regionali e comunali è la misurazione dei 500 metri tra il punto gioco e il luogo sensibile

### *Misurazione dei punti sensibili*

- Richiamo alla LR 57/2013 (art. 4 c. 1)

La distanza va misurata in base al percorso pedonale più breve

Nella valutazione del percorso occorre considerare l'art. 190 del CdS.

*Percorso formativo DGA*

Prima di procedere alle misurazioni sul campo

- Eliminare dal computo i luoghi sensibili che sulla carta sono a distanza superiore a 500 m.
- Effettuare ricognizione preliminare sul campo

### *Misurazione dei punti sensibili*

- Possibile contraddittorio o confronto nelle misurazioni
- Consigliabile scattare foto della misurazione o realizzazione filmato
- Verbalizzare la misurazione con i particolari (punti di riferimento, strumenti di misurazione, ecc)

### *Misurazione dei punti sensibili*

- Possibile riscontro incrociato con distanziometro di google maps
- Precisione nelle misurazioni, con minimo scarto dovuto alla precisione dello strumento e alla condizione di misura

## *Percorso formativo DGA*

### Nella misurazioni sul campo

- Contraddittorio nelle misurazioni
- Verbalizzazione o annotazione da parte della PM o di altro servizio che procede alle misurazioni
- Documentare modalità misurazioni e stato dei luoghi con foto o filmato



*Percorso formativo DGA*

La misurazione sul campo

- Dare puntualmente conto del modo in cui sono state svolte le misurazioni e del percorso svolto (Tar Toscana sez. II sent. 27-7-2017 n. 977)

*Percorso formativo DGA*

Altri accorgimenti:

- La misurazione deve considerare l'ingresso al pubblico del punto sensibile (es. cancello, porta, ecc).
- Ragionevole individuare l'asse o il centro dell'ingresso

## *Percorso formativo DGA*

### Altri accorgimenti:

- Il percorso può tener conto di luoghi privati aperti al pubblico (purché con accesso indifferenziato)
- L'attraversamento della strada va considerato perpendicolarmente all'asse stradale e consentito dalle disposizioni del CdS

*Percorso formativo DGA*

Altri accorgimenti:

- Il percorso può attraversare parcheggi pubblici, senza necessariamente considerarne il perimetro
- In caso di mancanza di marciapiedi o percorsi protetti, ragionevole scegliere il percorso meno pericoloso per il pedone

Tar Toscana, sez. II, sent. 29-11-2021 n. 1577

*Percorso formativo DGA*

Alcune pronunce giurisprudenziali hanno confermato la validità di ulteriori punti sensibili inseriti nei regolamenti comunali; esempi:

- Giardini pubblici
- Strutture ricettive extra alberghiere

Si veda in proposito Cons. di Stato, sez. III, 26-3-2021 n. 2582

*Percorso formativo DGA*

Rilevante anche ulteriore sentenza per:

- Rispondenza della misurazione alla segnaletica effettiva (soprattutto per gli attraversamenti pedonali)

Si veda in proposito Tar Toscana, sez. II, sent. 4-3-2016 n. 388

*Percorso formativo DGA*

Per la giurisprudenza necessario da parte della PA valutare le deduzioni del privato in ordine alle misurazioni e rispettare le formalità del procedimento amministrativo in base alla L. 241/1990 (es. Tar Toscana, sez. II, sent. 1-2-2019 N. 162)

*Percorso formativo DGA*

Nel caso della sentenza citata, la Questura interessata:

- Rilascia licenza ex art. 88 TULPS previo parere favorevole Comune in ordine a distanze da punti sensibili



*Percorso formativo DGA*

Arriva segnalazione al Comune che fa presente distanza inferiore a 500 m. di 2 punti sensibili in precedenza non considerati (1 luogo di culto e 1 sede legale centro recupero dipendenze)

*Percorso formativo DGA*

- Nuove misurazioni da parte PM interessata e rilevazione distanze inferiori a m. 500 (440 e 450).
- Il Comune segnala situazione a Questura
- La Questura avvia il procedimento di revoca
- La parte invia memorie difensive

*Percorso formativo DGA*

- La parte deduce che la chiesa non è agibile e che la sede legale del centro di recupero non va ricompresa tra i punti sensibili
- La Questura dispone l'interruzione per 60 gg. del procedimento in attesa di ulteriori approfondimenti istruttori da parte del Comune

*Percorso formativo DGA*

La Questura interessata:

- Inserisce nella comunicazione al Comune la clausola del silenzio-rigetto dell'istanza nel caso di mancata risposta nei termini da parte del Comune
- Nei 60 gg. Previsti non arriva alcuna risposta
- La Questura revoca la licenza

*Percorso formativo DGA*

La parte interessata impugna la revoca e propone ricorso

Il TAR censura l'operato della Questura asserendo che la stessa non può attribuire al silenzio il significato di rigetto fuori dai casi previsti dalla legge

*Percorso formativo DGA*

Inoltre il TAR sostiene la contraddittorietà dell'azione della Questura in ordine alla necessità dell'approfondimento istruttorio e della seguente mancata acquisizione delle risultanze

*Percorso formativo DGA*

Il TAR afferma anche la mancanza di motivazione in ordine al mancato accoglimento delle osservazioni

Il provvedimento viene annullato per violazione di legge, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, contraddittorietà dell'azione amministrativa

*Percorso formativo DGA*

Conclusioni sul caso studiato:

- I punti sensibili vanno monitorati e valutati molto bene
- Il procedimento amministrativo ex L. 241/1990 va accuratamente osservato
- L'istruttoria deve essere accurata
- La motivazione del provvedimento deve essere ben argomentata ed esplicitata



*Percorso formativo DGA*

Ulteriori conclusioni:

- Documentare bene misurazioni (verbale, annotazione, foto, filmato)
- Contraddittorio o confronto con la parte interessata
- Il percorso pedonale più breve deve essere adeguato e in linea con il CdS
- Osservare l'andamento e gli orientamenti della giurisprudenza

*Percorso formativo DGA*

La regolamentazione degli orari dei punti gioco tramite  
ordinanza sindacale ai sensi art. 50 c. 7 TUEL

*Percorso formativo DGA*

Problematiche più accentuate rispetto alla regolamentazione giochi tramite regolamento

Spesso la giurisprudenza amministrativa ha censurato l'operato delle amministrazioni comunali

*Percorso formativo DGA*

La scelta se intraprendere o meno la strada della regolamentazione/limitazione oraria deve essere molto ben ponderata da parte dell'amministrazione locale

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

**Il caso del Comune di Firenze (2016-2019)**

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

- Ordinanza del Sindaco n. 232 del 2-9-2016
- Impugnativa e sentenza TAR Toscana n. 396/2017
- Ordinanza del Sindaco n. 204 del 3-7-2018
- Impugnativa e sentenza TAR Toscana n. 23/2019

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Situazione della ludopatia a Firenze nel 2016 desta allarme sociale, grande impegno dei servizi comunali competenti e del SSN, gravi situazioni specie in zone periferiche

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

L'autorità comunale in rapporto con la ASL decide di procedere a emanare apposita ordinanza che limita orari di apertura di sale giochi e di funzionamento slot-machine (AWP e VLT)

La Direzione PM si occupa di istruire il provvedimento



*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Presupposti giuridici dell'ordinanza. Riferimenti normativi:

- Art. 50 c. 7 TUEL
- LRT 57/2013
- Circolare Min. Interno 23-6-2010 che attribuisce al Sindaco facoltà di limitare orari anche per esercizi autorizzati ex art. 88 TULPS
- L. 689/1981 e TUEL

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Presupposti giuridici dell'ordinanza. Riferimenti giurisprudenziali:

- Sentenza Corte Costit. n. 18-7-2014 n. 220 facoltà Sindaco disciplinare orari sale giochi ed altri esercizi
- Giurisprudenza CdS (2014-2015) che ribadisce la competenza del Sindaco nel regolamentare orari

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

L'ordinanza limita:

- Orari sale giochi ex art. 86 TULPS (escluse sale biliardo e sale bowling) con apertura limitata ore 16.00-22.00
- Esercizi con altre attività prevalenti (es. bar, tabacchi, ecc.) ex art. 86 TULPS e sale dedicate di gioco con dispositivi art. 110 c. 6 TULPS ex art. 88 TULPS orario limitato a 16.00-20.00

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Titolare di esercizio sala giochi/sala scommesse nel Comune di Firenze con licenza art. 88 TULPS impugna l'ordinanza e promuove ricorso al TAR Toscana

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

La pronuncia del TAR Toscana, sez. II, sentenza n. 396 del 17-3-2017 accoglie parzialmente il ricorso e quindi annulla l'ordinanza impugnata.

Non viene presentato appello al Consiglio di Stato e quindi la sentenza diviene definitiva

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di attacco dell'ordinanza da parte del TAR:

- Presupposti riferiti agli studi clinici della ASL insufficienti e generici
- Citati studi americani non pertinenti, incidenza ludopatia in quartieri di periferia generica
- L'aumento dei soggetti ludopatici si riferisce a tutto il Dipartimento ASL e non solo al Comune di Firenze

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di attacco dell'ordinanza da parte del TAR:

- La presenza di numero elevato di apparecchi da gioco pro capite non è di per sé un indice per sostenere la ludopatia
- La citata pericolosità di AWP e VLT rispetto ad altri giochi non appare dimostrata in modo sufficiente

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di attacco dell'ordinanza da parte del TAR:

- Contraddittorietà tra l'intento di proteggere i minori e gli studi sulla ludopatia citati che indicano altre fasce d'età come più esposte e vulnerabili al gioco patologico



*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di attacco dell'ordinanza da parte del TAR:

- Altra contraddittorietà tra l'intento di proteggere i minori, lo studio che attribuisce la preferenza per altri tipi di giochi rispetto alle VLT e il fatto che il provvedimento va a incidere soprattutto sulle VLT (e AWP)

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di attacco dell'ordinanza da parte del TAR:

- Mancanza rispetto principio di proporzionalità, anche in considerazione degli interessi della categoria degli esercenti
- Occorre bilanciamento tra interessi ugualmente sensibili, riferiti a tutela della salute e tutela dell'iniziativa economica privata

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di attacco dell'ordinanza da parte del TAR:

- Mancanza di considerazione per gli interessi economici del settore, da rimarcare in considerazione della riduzione oraria di 2/3 rispetto al pregresso, può portare a una sostanziale interdizione di un'attività lecita permessa dallo Stato

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti non eccepiti da parte del TAR:

- Regolamento comunale sui giochi e sue interpretazioni
- Presupposti regolamentari attraverso lo strumento ordinanza

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti non eccepiti da parte del TAR:

- Contraddittorio con associazioni di categoria o anche consultazione
- Sistema sanzionatorio dell'ordinanza
- Riferimento alla tipologia di giochi: sale giochi e apparecchi con licenza art. 86 e 88 TULPS (art. 110 c. 6 TULPS)

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

La situazione nel 2018

Come si arriva all'ordinanza 204/2018 del 3-7-2018

Punti salienti e caratteristiche principali dell'ordinanza

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Il Comune di Firenze, tenuto conto della soccombenza (parziale), nel contenzioso del 2017, ripercorre la strada della regolamentazione degli orari tramite ordinanza

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Il Comune di Firenze, commissiona all'Università degli Studi di Firenze, dipartimento di Scienze della Salute, un accurato studio sulla ludopatia nell'ambito fiorentino, in particolare *Quadro conoscitivo e di approfondimento dei fattori di rischio riguardanti la dipendenza da gioco*



*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Lo studio ricava 3 dati fondamentali:

- Nel Comune di Firenze gioco fisico superiore alla media regionale e nazionale
- Notevole numero di pz. residenti in cura al SERD, con curva in aumento
- Numero elevato di esercizi che detengono giochi con vincita e apparecchi di gioco

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Ordinanza n. 204 del 3-7- 2018

Proponente: Direzione Attività Economiche e Turismo

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Presupposti giuridici dell'ordinanza.

- Stessi riferimenti normativi e giurisprudenziali della precedente ordinanza
- Si aggiunge il richiamo all'intesa della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali del 7-9-2017 che ha stabilito come possibili limitazioni orarie fino a 6 ore di chiusura per i giochi con vincita

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Presupposti sostanziali. Istruttoria e motivazione

- Lo studio dell'Università di Firenze
- Contemperamento degli interessi legati al principio della tutela della salute e della libera iniziativa economica

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Presupposti sostanziali. Istruttoria e motivazione

- Ricerca del CNR di Pisa sul tema della DGA del 3-5-2018
- Relazione tecnica della Direzione attività economiche del 3-7-2018

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

L'ordinanza limita:

- Orari sale giochi ex art 86 TULPS (escluse sale biliardo e sale bowling) con chiusura ore 18.00-0.00
- Altri esercizi (es. bar, tabacchi, ecc.) e anche sale scommesse, sale bingo ex art. 86 e 88 TULPS attività di gioco con dispositivi art. 110 c. 6 TULPS orario spegnimento 13.00-19.00

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Altre caratteristiche dell'ordinanza:

- Prevede per violazioni pmr pari a 50 euro
- In caso di reiterazione della violazione (che viene definita) si applica sospensione attività per 3 giorni
- Trasmissione a PM e organismi di vigilanza

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Titolare di esercizio tabaccheria e federazione di categoria impugnano l'ordinanza e promuovono ricorso al TAR Toscana

Soggetti diversi dal precedente ricorso



*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

La pronuncia del TAR Toscana, sez. II, sentenza n. 23/2019 del 9-1-2019 respinge il ricorso

Non viene presentato appello al CdS e quindi la sentenza diviene definitiva

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di forza dell'ordinanza, ripresi dalla sentenza TAR:

- Studio approfondito dell'Università di Firenze, specificatamente dedicato al territorio fiorentino
- Richiamo all'intesa della Conferenza unificata
- Aver contemperato i vari interessi

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di forza dello studio, ripresi dalla sentenza TAR:

- Metodologia dello studio, approfondito e anche specificatamente dedicato al territorio fiorentino
- Distribuzione dei punti gioco 5 volte superiore al dato regionale
- Incremento «gioco d'azzardo» superiore al dato nazionale di oltre il 100% nell'ultimo biennio

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di forza dello studio, ripresi dalla sentenza TAR:

- Vertiginoso aumento di pz. in cura SERD per il territorio fiorentino
- Volumi di gioco pro-capite superiori del 6% al dato nazionale

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Punti di forza dello studio, ripresi dalla sentenza TAR:

- Dopo le 13, orario di chiusura delle scuole, sono maggiormente frequentati i bar e assimilati, dove l'induzione al gioco può coinvolgere anche chi entra casualmente

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Uno sguardo anche alle altre sentenze del TAR Toscana che hanno riguardato alcune ordinanze analoghe a quelle esaminate

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 1415/2015

Ordinanza Comune Massa limitazione orari gioco

Impugnata da titolare licenza ex art. 88 TULPS

Esito: ricorso parzialmente accolto; ordinanza annullata

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 1415/2015

Il TAR respinge 4 censure del ricorrente (inerenti poteri del Sindaco, letture giurisprudenziali, legittimità regolamentazione orari, concertazione o consultazione)



*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 1415/2015

Il TAR invece accoglie il ricorso su 2 profili che riunisce:  
Carenza di motivazione, difetto di istruttoria

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 1415/2015

Manca valutazione del fenomeno ludopatia a livello comunale (presenti dati a livello provinciale e parziali)

Dati genericamente acquisiti anche da fonte giornalistica

Non sono contemperati i diversi interessi

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 872/2017

Ordinanza Comune Grosseto limitazione orari gioco

Impugnata da concessionario giochi autorizzati ex art.  
86 e 88 TULPS

Esito: ricorso accolto; ordinanza annullata

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 872/2017

Il TAR accoglie il ricorso su:

Difetto di motivazione, carenza ragionevolezza e difetto proporzionalità

I dati di studio (da ASL e Caritas) sono ritenuti insufficienti e non proporzionati al provvedimento

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 453/2018

Ordinanza Comune Livorno limitazione orari gioco

Impugnata da esercente giochi autorizzati art. 88 TULPS

Esito: ricorso accolto; ordinanza annullata

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 453/2018

Il TAR accoglie il ricorso su (eccesso di potere, violazione di legge):

Carenza di istruttoria, difetto o contraddittorietà nella motivazione

*Analisi della giustizia amministrativa in materia di orari*

Sentenza del TAR Toscana, Sez. II, n. 453/2018

Gli studi citati o cui ci si riferisce sono parziali, non ancorati al solo comune

Sostanzialmente mancano dati scientifici accurati articolati e precisi

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

L'esame delle pronunce giurisprudenziali impone molta attenzione, valutazione ponderata dell'opportunità di utilizzare lo strumento ordinanza



*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Il sistema sanzionatorio nell'ordinanza. Sanzione pecuniaria, eventuale sanzione accessoria

La giurisprudenza (TAR Lombardia Milano, sez. IV, sent. 4-1-2021 n. 8 e Cons. Stato, sez. V, sent. 20-10-2020 n. 6331) ha precisato la legittimità della sanzione accessoria, con riferim. artt. 9-10 TULPS

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Il Consiglio di Stato si è già pronunciato sulla questione ordinanze per orari esercizi con giochi nel quadro del DGA

Sentenza Cons. Stato, Sez. V, n. 5225 del 26-8-2020

Oggetto: ordinanza Comune di Roma, impugnata davanti a TAR Lazio che aveva respinto il ricorso

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Sentenza Cons. Stato, Sez. V, n. 5225 del 26-8-2020

L'ordinanza comunale prevedeva restrizioni orarie agli esercizi con apparecchi art. 110 c. 6 TULPS

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Sentenza Cons. Stato, Sez. V, n. 5225 del 26-8-2020

Corretto ritenere la limitazione oraria strumento di lotta contro la ludopatia

Valida la documentazione raccolta dal Comune di Roma per sostenere aumento pz. affetti da GAP nel Comune e nella Regione con andamento % in aumento nel Comune (dati Serv. Sanitario regionale)

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Sentenza Cons. Stato, Sez. V, n. 5225 del 26-8-2020

Ritenuto rilevante anche il dato sull'aumento del numero di punti gioco nel territorio, che porta a un aumento dell'offerta di gioco, ragionevolmente in corrispondenza di aumento del numero di giocatori e di quelli affetti da GAP

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Sentenza Cons. Stato, Sez. V, n. 5225 del 26-8-2020

Il Cons. Stato ribadisce la necessità del contemperamento di interessi, dell'applicazione del principio di proporzionalità, richiama anche le decisioni della CGUE di tutela della salute nel contrasto alla ludopatia

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Importante contributo alla giurisprudenza la sentenza TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, n. 1030 del 20-12-2021

La pandemia ha cambiato dinamiche di gioco, abitudini dei giocatori, riflessi su certe peculiarità della ludopatia

Il gioco si è spostato dai luoghi fisici a quelli virtuali

*Valutazioni in merito alle pronunce giurisprudenziali*

Gli studi di riferimento, le analisi delle dinamiche di gioco, i riflessi sul SSN riferiti al periodo pre-pandemico sono da considerarsi insufficienti e non più aderenti alla realtà del momento

Il ricorso viene accolto, l'ordinanza annullata



*Percorso formativo DGA*

# Conclusioni

## *Conclusioni*

La giurisprudenza amministrativa, pur con qualche oscillazione, appare molto attenta a valutare bene presupposti, motivazioni e ricadute delle ordinanze sindacali in materia di limitazioni orarie ai giochi con vincita

## *Conclusioni*

Questo impone rigore nella valutazione di procedere alla regolamentazione oraria dei giochi con vincita da parte dell'Autorità comunale

## *Conclusioni*

Le chiusure delle sale giochi, sale scommesse, ecc. imposte dai provvedimenti statali legati alla pandemia del 2020-2022 hanno profondamente inciso sulle dinamiche di gioco

Ragionevole ritenere che i volumi di gioco con vincita si siano spostati dall'inside all'online

Dati solo parziali e di difficile valutazione

## *Conclusioni*

Questo fatto impone ancora più rigore nella valutazione di regolamentare o limitare gli orari dei giochi con vincita

## *Conclusioni*

Necessario disporre di dati epidemiologici aggiornati, precisi e riferiti al proprio territorio

Necessario avere l'incidenza del gioco inside nel proprio territorio anche suddiviso per tipologia

Necessario ritenere e motivare che la limitazione degli orari apporti benefici sul contenimento della ludopatia

## *Conclusioni*

- Istruttoria dell'ordinanza articolata e approfondita
- Motivazione adeguatamente esplicitata, coerente con i presupposti, studi scientifici accurati, precisi, approfondimenti mirati e pertinenti, dati locali vanno posti in relazione con quelli regionali e nazionali

## *Conclusioni*

- Proporzionalità tra sacrificio (con il limite imposto) e beneficio atteso con l'adozione dell'ordinanza
- Consigliabile monitoraggio del fenomeno durante la vigenza dell'ordinanza



## *Conclusioni*

In questa fase di incertezza legata alle possibili ricadute della pandemia sulla composizione dei flussi e dei volumi di gioco, con dati ancora parziali e non facilmente «leggibili» consigliabile attendere ulteriori pronunce significative unitamente a dati precisi e attendibili prima di avventurarsi nella predisposizione di ordinanze o atti limitativi dell'attività di gioco

## *Conclusioni*

La regolamentazione comunale attraverso il regolamento comunale per il gioco lecito appare di gran lunga strumento meno attaccato e attaccabile sotto il profilo della legittimità amministrativa

## *Conclusioni*

Per cominciare a studiare i dati sul fenomeno gioco in generale e nel proprio territorio (a cura ADM):

<https://www.adm.gov.it/portale/dati-sul-gioco-legale-in-italia>

Per cominciare a orientarsi nella diffusione del DGA e nei dati epidemiologici in Toscana (a cura CNR Pisa):

<https://www.epid.ifc.cnr.it/wp-content/uploads/2021/01/GIOCO-dazzardo-in-Toscana-Leggerissimo.pdf>

## *Conclusioni*

Per cominciare a comprendere i dati epidemiologici in Italia su DGA (da sito avisopubblico):

<https://www.avisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/prima-indagine-epidemiologica-dellistituto-superiore-di-sanita-sul-gioco-dazzardo-ottobre-2018/>

Per analizzare impostazione dello stesso studio (da ISS):

[https://www.iss.it/il-gioco-d-azzardo/-/asset\\_publisher/p1x3CsWOX6VQ/content/indagine-nazionale-sul-gioco-dazzardo](https://www.iss.it/il-gioco-d-azzardo/-/asset_publisher/p1x3CsWOX6VQ/content/indagine-nazionale-sul-gioco-dazzardo)

*Conclusioni*

Buon lavoro e buono studio!

Coloro che sono interessati a sviluppare  
la rete della comunità di pratica in Toscana  
relativa al contrasto del DGA possono rivolgersi  
ad Anci Toscana