

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

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