

LIMITAZIONI ORARIE,

per imporle va dimostrato che non determinino un mero spostamento della domanda di gioco

Un'importante sentenza ha stabilito che per ridurre gli orari di funzionamento dei soli apparecchi occorre che i Comuni in fase istruttoria dimostrino che è necessaria una misura focalizzata su un solo tipo di gioco e non altri. Ma soprattutto è necessario che nella medesima fase istruttoria sia dimostrato che così facendo non si determinino rischi di riversamento della domanda su altri giochi, su altri canali distributivi o sull'illegalità



Si tratta della sentenza del TAR Sicilia n. 3083/2024 R.n. 359/2024 dell'8/11/2024, che si è pronunciata sul provvedimento del Comune di Palermo che ha ridotto a 14 ore le aperture delle sale scommesse, ha limitato a 5 ore il funzionamento di apparecchi nelle sale ex art. 88 T.U.L.P.S. e

ha rimandato ad altro provvedimento la regolamentazione dell'orario delle sale bingo. Peraltro, si tratta di un contesto normativo in cui la legge regionale di riferimento, la n. 24/2020, "impone (...) ai "Comuni" (...) di prevedere sospensioni orarie nell'attività di gioco con vincita in denaro con gli apparecchi".

SE L'ORDINANZA È RESTRITTIVA E SE È FOCALIZZATA SOLO SUGLI APPARECCHI, OCCORRE UN'ISTRUTTORIA SPECIFICA

I giudici affermano di essere consapevoli che "la giurisprudenza (...) abbia talora ritenuto il gioco d'azzardo un fenomeno di una tale vasta e nota portata da non richiedere approfondite attività istruttorie per la dimostrazione della sua pericolosità (Cons. St., sez. I, parere n. 244 del 17 febbraio 2023), ritenendo anche legittima una riduzione a n. 8 ore al giorno dell'utilizzo delle macchine da gioco con vincita in denaro (Cons. St., sez. IV, 14 marzo 2024, n. 2497).

Ma, posto che nel caso di specie la riduzione (quantomeno con riferimento alle suddette apparecchiature) è ancora più rilevante (come si è visto, il loro utilizzo è stato limitato a sole n. 5 ore giornaliere), risulta più condivisibile il differente orientamento giurisprudenziale (Cons. St., sez. V, 10 novembre 2023, n. 9639, richiamata da parte ricorrente), che ha sostenuto che - a fronte di una regolamentazione pure meno stringente di quella individuata dal Comune di Palermo (nel caso sottoposto all'attenzione del giudice di appello, la limitazione oraria di apertura degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, c. 6, T.U.L.P.S. era limitata alla fascia notturna, vale a dire dalle 23:00 alle 9:00) - l'amministrazione comunale non può limitarsi a un'apodittica e indimostrata enunciazione dei rischi collegati al gioco lecito, ma deve dare atto di ragioni specifiche, da esplicitare e documentare in modo puntuale". Peraltro, viene poi chiaramente ribadito che "è stato, altresì, affermato (Cons. St., sez. V, 26 settembre 2022, n. 8239 (...)), che una significativa riduzione dell'orario di apertura delle apparecchiature impone una particolare attenzione in sede di istruttoria, risultando altrimenti sproporzionata nel bilanciamento dei contrapposti interessi (economici per le imprese; di quiete pubblica per i cittadini; di prevenzione della ludopatia per la collettività)".

Al di là del fatto che tra gli interessi contrapposti devono essere ricompresi anche quelli di carattere generale, come l'ordine pubblico e il gettito erariale, oltre alla verifica della tutela effettiva della salute, appare rilevante in questi passaggi la finalmente dimostrata consapevolezza dell'esistenza di diversi orientamenti giurisprudenziali, e non di uno solo. In particolare, emerge la scelta motivata dell'orientamento che ha già cristallizzato il principio secondo cui è imprescindibile un'istruttoria specifica volta a dimostrare la necessità di un'applicazione limitata a un solo tipo di gioco, in particolare agli apparecchi.

È evidente che, accanto alla dimostrazione dell'esigenza di una simile misura, si renda necessario anche dimostrare un giudizio prospettico di idoneità a perseguire l'obiettivo di tutelare la salute degli utenti.

Al riguardo, non sfugge il passaggio in cui si evidenzia che "nel caso di specie, l'amministrazione comunale non ha fornito alcun elemento utile a supporto della propria determinazione in ordine tanto all'orario di apertura di esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88, T.U.L.P.S., quanto con riguardo all'orario di accensione delle macchinette (...) quanto ancora con riguardo alla ragione per cui sarebbero possibili orari di apertura ben più liberali per le sale bingo".

L'ISTRUTTORIA SPECIFICA DEVE DIMOSTRARE L'ESIGENZA DEL TERRITORIO, UNA MAGGIORE TUTELA E CHE NON SI DETERMININO EFFETTI COLLATERALI INDESIDERATI

I giudici affermano inoltre che "va dimostrata la necessità che

uno specifico territorio abbia bisogno di una maggior tutela di quello nazionale. Tutela da conseguire attraverso una determinata limitazione oraria di accesso al gioco lecito. Fermo restando che, una volta attuata, questa misura non comporti effetti indesiderati; primo tra tutti, il "dirottamento" della domanda verso il gioco illegale. Ciò deve avvenire con una specifica istruttoria effettuata in relazione al territorio di competenza".

Con questo passaggio vengono messi in rilievo altri aspetti già emersi nel tempo.

Anzitutto, viene ricordata l'esigenza che, per dimostrare la specifica necessità di una misura, tale valutazione debba essere focalizzata sul territorio comunale di riferimento. Successivamente, si introduce un elemento fondamentale che raramente è stato accolto e valorizzato nelle pronunce dei giudici: la dimostrazione della necessità della "maggior tutela" deve considerare, ed escludere, che la misura imposta sia idonea a determinare "effetti indesiderati", tra i quali quello che nella sentenza viene definito come il "dirottamento" della domanda di gioco verso altri giochi. La sentenza evidenzia la necessità di verificare che non si verifichi uno sversamento della domanda verso quello che viene definito "gioco illegale". Tuttavia, è evidente che il principio e l'analisi debbano essere estesi alla dimostrazione che non si assista nemmeno a dirottamenti verso altre tipologie di gioco pubblico o verso gli stessi prodotti veicolati tramite altri canali distributivi, anch'essi regolamentati. Inoltre, tali valutazioni devono essere effettuate in sede istruttoria. Infatti, la sentenza chiarisce che non possono essere considerati validi i tentativi di "sanare ex post un'istruttoria che avrebbe dovuto compiersi almeno [in quel caso] un anno prima".

CONCLUSIONI

La sentenza in commento offre importanti spunti di riflessione, rappresentando un segnale forte per l'indirizzo che la giurisprudenza potrebbe adottare in relazione ad altre misure di limitazione degli orari.

Ebbene, è necessario dimostrare chiaramente che una restrizione sia effettivamente necessaria, che una misura così stringente sia giustificata, e che sia corretto concentrare l'intervento esclusivamente sugli apparecchi, senza estenderlo ad altri tipi di giochi.

È altresì fondamentale verificare che la misura non generi effetti collaterali indesiderati, come lo spostamento della domanda verso il gioco illegale o altre forme di gioco o canali distributivi. Infine, occorre dimostrare che tutte queste considerazioni siano specificamente riferibili al territorio comunale di competenza. Non è più sufficiente limitarsi a dimostrare l'esistenza di un'emergenza sanitaria: sta finalmente emergendo anche in sede giudiziale la consapevolezza che sia necessario provare che la misura proposta (rectius, imposta) sia idonea a risolvere o almeno ad arginare il problema, senza semplicemente spostarlo altrove.

A tal proposito, i dati disponibili dimostrano chiaramente che le misure adottate negli anni dagli enti territoriali hanno portato, di fatto, a uno spostamento della spesa e del tempo dedicato al gioco, con un incremento complessivo di entrambi. Per questo motivo, è necessario sostituire le misure attualmente in vigore, incentrate prevalentemente sugli apparecchi, con nuove ed efficaci politiche sanitarie di contrasto al Disturbo da Gioco d'Azzardo, come ad esempio l'estensione del registro di esclusione. ■