



# COMUNE DI PALERMO

## Area SUAP, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro

"Ufficio SUAP, Commercio e Supporto Tecnico"

U.O. Artigianato – Somministrazione  
Via Ugo La Malfa, 34 - 90146 Palermo  
T.091 7404623 T.091 7404638 T.091 7404608

e-mail: [ufficiosuapcommercioesupportotecnico@comune.palermo.it](mailto:ufficiosuapcommercioesupportotecnico@comune.palermo.it) –  
pec: [suapfacile@cert.comune.palermo.it](mailto:suapfacile@cert.comune.palermo.it)



ORDINANZA N.88 DEL 29/05/2024

*Responsabile del procedimento:* Funzionario amministrativo D'ANGELO EDOARDO

PREMESSO che:

che il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 8 del 16/02/2024, ha approvato il Regolamento "MOVIDA" per il corretto svolgimento delle attività di esercizio pubblico e di intrattenimento che prevede, all'art. 5

1. *L'orario di esercizio delle sale giochi autorizzate ex art. 86 del TULPS e delle sale scommesse autorizzate dalla Questura ai sensi dell'art. 88 del TULPS è il seguente: dalle ore 10.00 alle ore 24.00 tutti i giorni, compresi i festivi.*
2. *Gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro, di cui all'art. 110 comma 6 lett. a) e b) del TULPS collocati negli esercizi autorizzati ex art. 86 del TULPS (sale gioco, bar, ristoranti, alberghi) e negli esercizi autorizzati ex art. 88 del TULPS (sale scommesse, sale bingo, sale VLT, ecc.), nonché negli esercizi commerciali, nelle rivendite di tabacchi e nelle ricevitorie lotto sono i seguenti: dalle ore 15,00 alle ore 20 di tutti i giorni compresi festivi. Esclusivamente per le sale bingo l'orario di esercizio verrà disciplinato con apposita Ordinanza Sindacale.*
3. *Gli apparecchi di cui sopra, nelle ore di sospensione del funzionamento, devono essere spenti tramite l'apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili;*

l'art. 50, comma 7, del D. Lgs. 267/2000 prevede che *Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti;*

*è del tutto pacifico il potere del Sindaco di cui all'art. 50, comma 7, del TUEL di adottare provvedimenti funzionali a regolamentare gli orari delle sale giochi e degli esercizi pubblici in cui sono installate apparecchiature da gioco. Si tratta di questione su cui non è dato dubitare e che si ricava anche dagli insegnamenti della Corte Costituzionale che, con la sentenza 18 luglio 2014, n. 220, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata con riferimento agli artt. 32 e 118 della Costituzione, nella parte in cui disciplina poteri normativi e provvedimenti attribuiti al sindaco, senza prevedere che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico (Consiglio di Stato 8237 del 26/09/2022);*

I dati forniti dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, U.O.C. Dipendenze Patologiche, mostrano un incremento del numero degli utenti assistiti dai servizi per comportamenti di dipendenza inerenti il gioco d'azzardo (ved/allegato alla nota prot. n. 931/2020/DP del 04/03/2020) (ved/allegato n. 1);

Inoltre, nella delibera n. 1308 del 21/09/2023 della stessa Azienda Sanitaria, si evidenzia come le tabelle del CNR di Pisa relative ai soggetti tra i 15 ed i 19 anni, riportano a Palermo una percentuale tra i maschi ben più alta rispetto alla media italiana e a quella siciliana (ved/allegato n. 2);

Sulla materia del contrasto alla ludopatia è intervenuta la Regione Siciliana con la L.R. n. 24 del 21/10/2020 *Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo*, che, all'art. 6, comma 9, prevede che *I comuni prevedono, nella fascia notturna nonché nella fascia oraria di ingresso e di uscita scolastiche, sospensioni orarie nell'attività di gioco con vincita in denaro praticata con gli apparecchi di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 110 del Testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e successive modificazioni.*;

Il Decreto Salva Italia (D.L. 201/2011, art. 31), così come modificato dalla Legge annuale sulla concorrenza 2022 (L. 214/2023, art. 12) prevede tra i vincoli alla libertà di iniziativa economica, quelli connessi alla tutela della salute (*Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali*);

Dalle valutazioni della giustizia amministrativa emergono i seguenti principi

*Nell'attuale momento storico la diffusione del fenomeno della ludopatia in ampie fasce della società civile costituisce un fatto notorio o, comunque, una nozione di fatto di comune esperienza, come attestano le numerose iniziative di contrasto assunte dalle autorità pubbliche a livello europeo, nazionale e regionale (per una sintesi dei molteplici interventi di prevenzione e contrasto della ludopatia si veda Cons. St. parere n. 33/2015 che richiama, tra l'altro, i seguenti atti: la Raccomandazione 2014/478/UE del 14 luglio 2014, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line; il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, che ha introdotto numerose misure di contrasto al gioco d'azzardo on line e off line; l'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante una delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici volta a prevedere disposizioni per la tutela dei minori e per contrastare il gioco d'azzardo patologico; la legge 3 dicembre 2014, n. 190 che ha trasferito presso il Ministero della Salute l'Osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave istituito dal cd. decreto Balduzzi; le numerose leggi regionali (...), che demandano agli Enti Locali l'adozione di misure di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio della dipendenza da GAP).*

(..)

*E' verosimile ritenere che il numero reale delle persone affette da GAP sia ancora maggiore, atteso che una parte significativa del fenomeno resta sommerso in quanto molti soggetti ludopatici, poiché provano vergogna o perché sottovalutano la propria patologia o per altre ragioni, non si rivolgono alle strutture sanitarie.*

(..)

*La libertà di iniziativa economica non è assoluta, non potendo svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41 Cost.).*

*La normativa nazionale in tema di liberalizzazione delle attività economiche e degli orari dei pubblici esercizi consente alle autorità pubbliche di porre limiti e restrizioni all'attività economica per evitare danni alla salute, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale (cfr. art. 1, comma 2, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27; art. 3, comma 1, lett. c, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148; in termini anche Corte Costituzionale, sentenza 200 del 20.7.2012).*

*La Corte di Giustizia, come rimarcato da Cons. St. parere n. 33/2015 e da TAR Bolzano sentenza n. 31/2017, ha più volte specificato che restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi possono essere giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, come ad esempio la tutela dei destinatari del servizio e dell'ordine sociale, la protezione dei consumatori, la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (v. in tal senso, sentenza 24 gennaio 2013, nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11, punto 23), con conseguente legittima introduzione, da parte degli Stati membri e delle loro articolazioni ordinamentali, di restrizioni all'apertura di locali adibiti al gioco, a tutela della salute di determinate categorie di persone maggiormente vulnerabili in funzione della prevenzione della dipendenza dal gioco (interesse fondamentale, salvaguardato dallo stesso Trattato CE).*

*Secondo la giurisprudenza europea spetta a ciascuno Stato membro decidere, nell'ambito del proprio potere discrezionale, se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di gioco o scommessa, oppure soltanto limitarle e prevedere, a tal fine, modalità di controllo più o meno rigorose, tenendo presente che la necessità e la proporzionalità delle misure adottate*

*deve essere valutata unicamente alla luce degli obiettivi perseguiti e del livello di tutela, che le autorità nazionali interessate intendono garantire.*

*(Tar Veneto Sentenza 128 del 07.02017)*

*E' stato inoltre condivisibilmente affermato che la disciplina degli orari di apertura e funzionamento delle sale da gioco autorizzate costituisce un crocevia di valori nel quale confluiscono una pluralità di interessi che devono essere adeguatamente misurati e temperati: da un lato emergono infatti le esigenze dei privati – i gestori delle predette sale – titolari di una concessione con l'amministrazione finanziaria e di una specifica autorizzazione di polizia, i quali mirano alla massimizzazione dei loro profitti per ottenere la remunerazione dei propri investimenti economici attraverso la più ampia durata giornaliera dell'apertura dell'esercizio, invocando i principi costituzionali di libertà di iniziativa economica, di libera concorrenza e del legittimo affidamento ingenerato proprio dal rilascio dei titoli – concessorio ed autorizzatorio – necessari alla tenuta delle sale da gioco.*

*Dall'altro sussistono interessi pubblici e generali, non contenuti in quelli economico-finanziari (tutelati dalla concessione) o relativi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (tutelati dall'autorizzazione questorile), ma estesi anche alla quiete pubblica (in ragione dei non improbabili disagi derivanti dalla collocazione delle sale gioco in determinate zone cittadine più o meno densamente abitate a causa del possibile congestionamento del traffico o dell'affollamento dei frequentatori) ed alla salute pubblica, quest'ultima in relazione al pericoloso fenomeno, sempre più evidente, della ludopatia (ex multis, Cons. Stato, V, 26 agosto 2020, n. 5223).*

*In questo contesto si inserisce il potere esercitato dal Sindaco per definire gli orari di apertura delle sale da gioco, il quale è tenuto a valutare le posizioni di ciascuno dei soggetti coinvolti senza impiegare mezzi eccessivi rispetto agli obiettivi perseguiti.*

*Su tale specifico profilo, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire come “il principio di proporzionalità impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato; definito lo scopo avuto di mira, il principio di proporzionalità è rispettato se la scelta concreta dell'amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo (idoneità del mezzo) e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi privati attinti (stretta necessità), tale, comunque, da poter essere sostenuto dal destinatario (adeguatezza)” (Cons. Stato, V, 5 giugno 2018, n. 3382).*

*Nella fattispecie in esame, invero, la previsione di una limitazione oraria mira inequivocabilmente a contrastare il fenomeno della ludopatia, inteso come disturbo psichico che induce l'individuo a concentrare ogni suo interesse sul gioco, in maniera ossessiva e compulsiva, con ovvie ricadute sul piano familiare e professionale, nonché con l'innegabile dispersione del patrimonio personale.*

*Nel caso di specie, la determinazione del Sindaco di (...) si è basata su un'adeguata istruttoria (come si è già detto, i provvedimenti si fondano su una relazione scientifica dell'Azienda Sanitaria Locale (...), che evidenzia una preoccupante crescita del fenomeno anche nel territorio comunale di (...)) e su una equilibrata ponderazione dei plurimi interessi in gioco, senza mortificare l'iniziativa economica dei soggetti coinvolti.*

*(Consiglio di Stato sentenza 7078 del 19/07/2023)*

I predetti principi sono stati, da ultimo, riassunti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2561 del 15/03/2024:

*Pur non essendovi una normativa comunitaria specifica sul contrasto alla ludopatia, qualificata dall'organizzazione Mondiale della Sanità come una malattia sociale ed una vera e propria dipendenza, il Parlamento europeo ha approvato il 10 settembre 2013 una risoluzione nella quale si afferma la legittimità degli interventi degli Stati membri a protezione dei giocatori, pur se tali interventi dovessero comprimere alcuni principi cardine dell'ordinamento comunitario come, ad esempio, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (ex multis Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867).*

*Invero, secondo il Parlamento europeo, il gioco d'azzardo non è un'attività economica ordinaria, dati i suoi possibili effettivi negativi per la salute e a livello sociale, quali il gioco compulsivo (le cui conseguenze e i cui costi sono difficili da stimare), la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro e la manipolazione degli incontri sportivi (cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza 22 gennaio 2015, c 463-2013, Stanley International Betting Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze, in relazione alla libera prestazione di servizi - giochi d'azzardo). È pertanto necessario contrastare i possibili effetti negativi del gioco d'azzardo per la salute e a livello sociale, tenuto anche conto dell'enorme diffusione del gioco d'azzardo e del fenomeno delle frodi, oltre che svolgere un'azione di lotta alla criminalità.*

*Parimenti, la Commissione europea nel 2014 è intervenuta sul tema con la raccomandazione 14 luglio sul gioco d'azzardo (anche se on line), stabilendo i principi che gli Stati membri sono invitati a osservare al fine di tutelare i consumatori, con particolare attenzione ai minori e ai soggetti più deboli.*

*In ambito nazionale assume un rilievo centrale la disciplina del c.d. decreto Balduzzi, che ha attuato un intervento più organico in materia (d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito dalla l. 8 novembre 2012, n. 189), affrontando diverse tematiche.*

*(...)*

*In tale contesto si inserisce il potere del sindaco di adottare, come nell'ipotesi di specie, ordinanze volte alla limitazione oraria delle apparecchiature per l'esercizio del gioco lecito ex art. 110 comma 6 TULPS.*

*Al riguardo occorre rammentare come la normativa in materia di gioco d'azzardo - con riguardo alle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché all'impatto sul territorio dell'afflusso ai giochi degli utenti - non rientra nella competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117 comma 2 lett. h), Cost., bensì nella tutela del benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili e della quiete pubblica, tutela che rientra nelle attribuzioni del comune ex artt. 3 e 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (in termini, Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2015, n. 4794).*

*Inoltre, è stato condivisibilmente affermato che la disciplina degli orari di apertura e funzionamento delle sale da gioco autorizzate e del funzionamento delle apparecchiature ex art. 110 comma 6 TULPS costituisce un crocevia di valori nel quale confluiscono una pluralità di interessi che devono essere adeguatamente misurati e temperati.*

*Difatti, da un lato, emergono le esigenze dei privati - ovvero dei soggetti autorizzati all'esercizio del gioco lecito - titolari di una concessione con l'amministrazione finanziaria e di una specifica autorizzazione di polizia. Tali soggetti mirano alla massimizzazione dei loro profitti, al fine di ottenere la remunerazione dei loro investimenti economici, attraverso la più ampia durata giornaliera dell'apertura dell'esercizio, invocando i principi costituzionali di libertà di iniziativa economica, di libera concorrenza e del legittimo affidamento ingenerato proprio dal rilascio dei titoli - concessorio e autorizzatorio - necessari alla tenuta delle sale da gioco.*

*Dall'altro lato, sussistono interessi pubblici e generali, non contenuti in quelli economico - finanziari (tutelati dalla concessione) o relativi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (tutelati dall'autorizzazione questorile), ma estesi anche alla quiete pubblica (in ragione dei non improbabili disagi derivanti dalla collocazione delle sale gioco in determinate zone cittadine più o meno densamente abitate a causa del possibile congestionamento del traffico o dell'affollamento dei frequentatori) e alla salute pubblica, quest'ultima in relazione al pericoloso fenomeno, sempre più evidente, della ludopatia (quasi testualmente, Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020, n. 5223).*

*Pertanto il sindaco, nell'esercitare il potere per definire gli orari di apertura delle sale da gioco e dei locali in cui sono presenti le apparecchiature ex art. 110 comma 6 TULPS, è tenuto a valutare le posizioni di ciascuno dei soggetti coinvolti, senza impiegare mezzi eccessivi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma tenendo comunque in considerazione la prevalenza del bene salute, ex art. 32 Cost. rispetto all'iniziativa economica, ex art. 41 Cost. avuto riguardo a quanto in precedenza accennato.*

*È infatti al riguardo del tutto pacifico il potere del sindaco di cui all'art. 50, comma 7, del TUEL di adottare provvedimenti funzionali a regolamentare gli orari delle sale giochi e degli esercizi pubblici in cui sono installate apparecchiature da gioco. Si tratta di questione su cui non è dato dubitare e che si ricava anche dagli insegnamenti della Corte Costituzionale che, con la sentenza 18 luglio 2014, n. 220, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata con riferimento agli artt. 32 e 118 della Costituzione, nella parte in cui disciplina poteri normativi e provvedimentali attribuiti al sindaco, senza prevedere che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico.*

*La Corte Costituzionale ha infatti ritenuto plausibile l'interpretazione dell'art. 50, comma 7, d.lgs. 267 del 2000 avallata dalla giurisprudenza amministrativa come in grado di autorizzare i sindaci a disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali sono installate le apparecchiature da gioco, anche in funzione di contrasto dei fenomeni di c.d. ludopatia, fornendo un fondamento legislativo a detto potere; in particolare, la Corte ha richiamato l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa la quale "ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione", ciò nel senso che, in forza della generale previsione dell'articolo 50, comma 7, d. lgs. 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" (sentenza 18 luglio 2014 n. 220) (...)" (Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2020, n. 4119).*

*La previsione di una limitazione oraria mira pertanto in primis inequivocabilmente a contrastare il fenomeno della ludopatia, inteso come disturbo psichico che induce l'individuo a concentrare ogni suo interesse sul gioco, in maniera ossessiva e compulsiva, con ovvie ricadute sul piano familiare e professionale, nonché con l'innegabile dispersione del patrimonio personale.*

*(...)*

*L'appellante non ha inoltre espressamente contestato la circostanza che il numero degli utenti in cura presso il SERT del distretto di riferimento sia effettivamente raddoppiato negli anni immediatamente*

*antecedenti l'adozione della misura; tale circostanza è di per sé idonea a giustificare l'adozione della misura in contestazione, come ritenuto da questa Sezione (ex multis Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2020, n. 6331 secondo cui "il trend in crescita, non contestato, costituisce un dato correttamente acquisito in sede istruttoria, che vale a sorreggere la decisione di Roma Capitale di un intervento in via precauzionale per arrestare la diffusione del fenomeno della ludopatia"; in senso analogo Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2022, n. 8240 secondo cui "un'ordinanza sindacale di regolazione degli orari delle sale da gioco non può considerarsi viziata da deficit di istruttoria o di motivazione soltanto perché il numero dei giocatori ludopatici non sia in assoluto elevato, giacché ciò che massimamente va considerato è la tendenza registrata nel periodo considerato, la quale, da sola, induce allarme negli enti pubblici preposti alla tutela della salute e giustifica pertanto l'adozione di misure restrittive (...)"*

*L'ordinanza de qua, adottata ai sensi dell'art. 50 comma 7 del TUEL (...) e della previa delibera del Consiglio comunale, del pari oggetto di impugnativa, risulta pertanto assistita da congrua istruttoria, avuto riguardo alla sua finalità eminentemente preventiva, in quanto volta ad evitare che l'abitudine al gioco finisca con l'assumere dimensioni patologiche quale attestata dagli studi in materia e dagli interventi normativi innanzi richiamati.*

*Le misure adottate dal Comune appellato non sono volte infatti unicamente al recupero di soggetti già affetti da G.A.P., ma perseguono anche e soprattutto l'obiettivo preventivo di evitare l'insorgere e la diffusione di tale fenomeno ed evitare l'incremento del numero di coloro che potenzialmente possano sviluppare tale patologia, tra i quali, in particolare, i c.d. giocatori problematici, ovvero individui che, seppur non (ancora) affetti da ludopatia, aumentano progressivamente la frequenza di gioco.*

*Ciò senza mancare di rilevare che i dati relativi all'assistenza prestata dai SERT non evidenziano in maniera completa la portata del fenomeno, stante la cifra oscura del sommerso, ovvero dei soggetti ludopatici che, non riconoscendo la loro condizione patologica e/o non avendo alcuna intenzione di curarsi, non richiedono alcun intervento assistenziale.*

*(...)*

*Quanto al principio di proporzionalità, va osservato come la giurisprudenza amministrativa abbia da tempo precisato che il principio di proporzionalità impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato (ex multis Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2017, n. 746; sez. V, 23 dicembre 2016, n. 5443; sez. IV, 22 giugno 2016, n. 2753; sez. IV, 3 novembre 2015, n. 4999; sez. IV 26 febbraio 2015, n. 964).*

*Definito lo scopo avuto di mira, il principio di proporzionalità è rispettato se la scelta concreta dell'amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo (idoneità del mezzo) e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi privati attinti (stretta necessità), tale, comunque, da poter essere sostenuto dal destinatario (adeguatezza).*

*La scelta del Comune è nell'ipotesi di specie proporzionata, in primo luogo, poiché in potenza capace di conseguire l'obiettivo: mediante la riduzione degli orari è ridotta l'offerta di gioco.*

*Come già osservato da questa Sezione (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018 n. 4867 cit.) "a tale composito e complesso quadro giuridico emerge non solo e non tanto la legittimazione, ma l'esistenza di un vero e proprio obbligo a porre in essere da parte dell'amministrazione, nel caso di specie quella comunale, interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, ispirati per un verso alla tutela della salute, che rischia di essere gravemente compromessa per i cittadini che siano giocatori e quindi clienti delle sale gioco, per altro verso al principio di precauzione, citato nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il cui scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente grazie a precise prese di posizione preventive in caso di rischio, ma il cui campo di applicazione è molto più vasto e si estende anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale.*

*L'assioma fondamentale di tale ultimo principio è che nell'ipotesi di un rischio potenziale, laddove (come nella specie) vi sia un'identificazione degli effetti potenzialmente negativi di un'attività (come nella specie risulta dallo stesso decreto Balduzzi) e vi sia stata una valutazione dei dati scientifici disponibili, è d'obbligo predisporre tutte le misure per minimizzare (o azzerare, ove possibile) il rischio preso in considerazione, pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità e di temperamento degli interessi coinvolti".*

*Peraltro la sezione ha del pari osservato (Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020 n. 5226) come le Amministrazioni con l'adozione di ordinanze analoghe a quella qui in esame, abbiano realizzato un ragionevole temperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico a prevenire e contrastare i fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, non essendo revocabile in dubbio che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresca il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, che a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867) e che, anche alla luce delle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel settore dell'esercizio dell'attività imprenditoriale del gioco lecito, le esigenze di tutela della salute vengono ritenute del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867; 6 settembre 2018, n. 5237; sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618), come già statuito dalla giurisprudenza precedente, che aveva*

posto in rilievo che il Trattato CE “fa salve eventuali restrizioni imposte dai singoli Stati membri giustificate, tra l’altro, anche da motivi di tutela della salute pubblica e della vita delle persone; nel territorio di uno stato membro sono ammissibili restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie e di altri giochi a pagamento con vincite in denaro, trattandosi di un divieto pienamente giustificato da superiori finalità di interesse generale” (Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5251; sez. VI, 20 maggio 2014, n. 2542).

(...)

Ciò anche tenuto conto della circostanza che questa sezione ha ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità il contenimento dell’orario di apertura di una sala giochi e di funzionamento delle apparecchiature de quibus entro il più ridotto limite delle otto ore giornaliere (ex multis: Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2020 n. 5226; 23 luglio 2018, nn. 4438 e 4439; 5 giugno 2018 n. 3382).

Neppure coglie nel segno la critica formulata avverso il capo della sentenza che aveva fatto riferimento ai dati relativi al “numero di giocate pro capite” ed a quanto asseritamente speso nel Comune di (...) fondata sul rilievo che tali dati non emergevano affatto da nessuno dei provvedimenti oggetto di impugnazione, essendo il frutto di una motivazione postuma e che la sentenza avrebbe confuso il giocato, ovvero il volume di gioco con lo speso, vale a dire l’esborso effettivamente subito.

Ed invero, quanto a quest’ultimo profilo occorre rimarcare come unico dato rilevante ai fini della comprensione dell’entità del fenomeno del gioco nell’ambito territoriale di riferimento sia quello relativo al volume del giocato, comprensivo pertanto delle vincite, e non quello dello speso, fondato sul volume del giocato con la sottrazione delle vincite, posto che le misure di contrasto alla ludopatia mirano a salvaguardare la salute dei giocatori e non il loro patrimonio, onde evitare che la dipendenza dal gioco possa assumere una dimensione patologica, dipendenza che le eventuali vincite, sporadiche o meno che siano, come noto, finiscono per accrescere ed essendo il pregiudizio sul patrimonio solo un effetto riflesso di detta dipendenza.

L’idoneità del presente atto a realizzare l’obiettivo perseguito non può che tenere presente che lo scopo non è quello di eliminare ogni forma di dipendenza patologica dal gioco - obiettivo che travalicherebbe la sfera di attribuzioni dell’Amministrazione - ma solo quello di prevenire, contrastare, ridurre il rischio di dipendenza patologica derivante dalla frequentazione delle sale bingo (oltre che degli altri esercizi oggetto delle previsioni dell’art. 5 del summenzionato Regolamento).

Atteso che con il Decreto n. 122 del 2024 il Tar ha disposto l’accoglimento dell’istanza cautelare monocratica, relativamente all’applicazione dell’art. 5, comma 2, del regolamento (orari di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro) e che, con ordinanza n. 166 del 2024, ha confermato le misure disposte con il Decreto Presidenziale n. 112/2024.

Appare opportuno prevedere, nell’esercizio del potere ascritto al Sindaco dalla normativa summenzionata nell’ambito delle indicazioni espresse dal Consiglio Comunale con il summenzionato Regolamento "MOVIDA" per il corretto svolgimento delle attività di esercizio pubblico e di intrattenimento, al fine di contribuire al contrasto alla ludopatia, che venga disciplinato l’orario delle sale bingo, con apertura alle ore 10,00 e chiusura alle ore 01:00 durante la settimana e alle ore 02:00 nei fine settimana.

Inoltre, appare opportuno prevedere -nelle more della definitiva pronuncia degli organi di giustizia amministrativa - che gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro, di cui all’art. 110 comma 6 lett. a) e b) del TULPS collocati negli esercizi autorizzati ex art. 86 del TULPS (sale gioco, bar, ristoranti, alberghi) e negli esercizi autorizzati ex art. 88 del TULPS (sale scommesse, sale bingo, sale VLT, ecc.), nonché negli esercizi commerciali, nelle rivendite di tabacchi e nelle ricevitorie lotto siano correlati a quelli indicati all’art. 5, comma 1 del Regolamento Movida, prevedendo, pertanto, l’apertura alle ore 10,00 e la chiusura coincidente con la chiusura dell’esercizio e comunque non oltre le ore 24,00, di tutti i giorni compresi i festivi.

Per quanto sopra esposto, si propone l’adozione del presente provvedimento

## L'ASSESSORE

Rilevato che appare necessario intervenire con la previsione di una fascia oraria delle sale bingo (oltre che degli altri esercizi oggetto delle previsioni dell'art. 5 del summenzionato Regolamento Movida), per garantirne, la salute pubblica, con particolare riferimento alle fasce più deboli della popolazione maggiormente esposte al rischio di ludopatia, inteso come disturbo psichico che induce l'individuo a concentrare ogni suo interesse sul gioco, in maniera ossessiva e compulsiva, con ovvie ricadute sul piano familiare e professionale, nonché con l'innegabile dispersione del patrimonio personale;

Atteso che la riduzione degli orari di apertura dei predetti esercizi è solo una delle molteplici misure che possono essere adottate per contrastare il fenomeno della ludopatia, che ha radici complesse e rispetto al quale non esistono soluzioni di sicuro effetto;

Condivide la proposta del Dirigente

Signed by Giuliano Forzinetti  
L'ASSESSORE ALLO SVILUPPO ECONOMICO  
on 29/06/2024 at 13:41:53 EST  
FORZINETTI

## IL SINDACO

Vista e condivisa la superiore proposta del Dirigente;

Preso atto delle valutazioni dell'Assessore al ramo;

Visto l'art. 50, comma 7, del D. Lgs. 267/2000 prevede che *Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.*

## ORDINA

Per le motivazioni di cui in premessa, che qui si intendono integralmente richiamate, che l'orario delle sale bingo sia il seguente: apertura alle ore 10,00 e chiusura alle ore 01:00 durante la settimana e alle ore 02:00 nei fine settimana.

Inoltre - nelle more della definitiva pronuncia degli organi di giustizia amministrativa – che l'orario di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro, di cui all'art. 110 comma 6 lett. a) e b) del TULPS collocati negli esercizi autorizzati ex art. 86 del TULPS (sale gioco, bar, ristoranti, alberghi) e negli esercizi autorizzati ex art. 88 del TULPS (sale scommesse, sale bingo, sale VLT, ecc.), nonché negli esercizi commerciali, nelle rivendite di tabacchi e nelle ricevitorie lotto sia il seguente: apertura alle ore 10,00 e chiusura coincidente con la chiusura dell'esercizio e comunque non oltre le ore 24,00, di tutti i giorni compresi i festivi.

DISPONE

- La notifica del presente provvedimento, per le relative competenze, al Sig. Prefetto della Provincia di Palermo, alla Questura di Palermo, Al Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, al Comando Provinciale della Guardia di Finanza, alla Polizia Provinciale di Palermo, al Comando della Polizia Municipale di Palermo.
- Che della esecuzione della presente ordinanza siano incaricati tutti gli Organi di Polizia dello Stato ed il Comando della Polizia Municipale.

Signed by Roberto Lagalla  
L. SINDACO  
PROF. 290870014542LAST

