

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1399 del 2018, proposto da Alessandro Sottocornola e Federazione Italiana Tabaccai, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Germana Parlapiano e Livia Grazzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Germana Parlapiano in Firenze, borgo Pinti 80;

contro

Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sansoni e Gianna Rogai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Ufficio legale comunale in Firenze, Palazzo Vecchio, piazza Signoria; Agenzia delle Dogane, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze e domiciliata ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

per l'annullamento

dell'ordinanza n.204 del 03/07/2018 adottata dal Sindaco del Comune di Firenze, pubblicata nell'Albo Pretorio, avente ad oggetto "Orario di esercizio delle sale giochi autorizzate ai sensi dell'art.86 TULPS e di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all'art.110,

comma 6, TULPS installati negli esercizi autorizzati ai sensi degli artt.86 e 88 "TULPS" così come rettificata con ordinanza n.215 del 06/07/2018 che s'impugna anch'essa col presente

atto;

- di tutti gli altri atti inerenti, preparatori, consequenziali e comunque connessi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Firenze e dell'Agenzia delle Dogane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2018 il dott. Riccardo Giani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - La Federazione Italiana Tabaccai e il sig. Alessandro Sottocornola (tabaccaio) impugnano l'ordinanza del Sindaco di Firenze n. 204 del 2018, come modificata dalla successiva ordinanza n. 215 del 2018, articolando nei loro confronti la seguente, complessa, censura: <Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 – Difetto di motivazione e di istruttoria – Eccesso di potere per carenza e/o erronea valutazione dei presupposti – Contraddittorietà e manifesta irragionevolezza – Difetto di proporzionalità – Illogicità – Disparità di trattamento – Ingiustizia manifesta>. In particolare i ricorrenti si dolgono: del difetto di adeguata istruttoria e motivazione, poiché il richiamato studio dell'Università di Firenze risulta a tal fine inadeguato; rilevano che l'evocata esigenza di evitare l'accesso ai minori nei locali ove siano in funzione gli apparecchi di intrattenimento non tiene conto che tale accesso è in realtà vietato dall'art. 7, comma 8, d.l. n. 158 del 2012 e ancor più dall'art.

9 quater d.l. n. 87 del 2018; evidenziano inoltre una grave disparità di trattamento e predeterminazione di favore dato che imponendo l'ordinanza lo spegnimento degli apparecchi presenti negli esercizi autorizzati diversi dalle Sale giochi, dalle ore 13,00 alle ore 19,00 ridurrebbe per le tabaccherie operanti nel Comune di Firenze a sole 5 ore (dalle 8,00 alle 13,00) l'accensione degli apparecchi durante il giorno, mentre chi opera prevalentemente nel settore del gioco (Sale giochi e scommesse) può avere un'operatività dell'esercizio per tutte le ore diurne con chiusura dalle 18,00 alle 00,00; rilevano infine come i tabaccaia hanno una specifica formazione per il contrasto al gioco patologico, come risulta dagli artt. 6, comma 9 bis, legge 1293/1957 e 7 legge n. 57 del 2013.

2 - Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Firenze e l'Agenzia delle Entrate. L'Amministrazione comunale eccepisce preliminarmente la mancata notificazione del ricorso all'Università di Firenze e alla ASL Toscana Centro e il difetto di legittimazione della Federazione Italiana Tabaccaia.

3 – Alla camera di consiglio del 14 novembre 2018 i ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare formulata in ricorso.

4 – Chiamata la causa alla pubblica udienza del 20 dicembre 2018, relatore il cons. Riccardo Giani, e sentiti i difensori comparsi, come da verbale, la stessa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

5 – Il Collegio ritiene di prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate dal Comune di Firenze, passando direttamente all'esame del merito, stante la infondatezza delle censure formulate da parte ricorrente.

6 – Con il primo profilo di contestazione parte ricorrente si duole del difetto di adeguata istruttoria e di conseguente carente motivazione del provvedimento di disciplina di orari di accensione degli apparati di gioco di cui all'art. 110 TULPS.

La censura è infondata alla luce delle seguenti considerazioni:

- deve essere ribadito il principio più volte affermato dalla Sezione (sentenze n. 1415 del 2015, nn. 396-407 del 2017, nn. 805-806 del 2017, nn. 453-454 del 2018) in base al quale è necessario che il potere di limitazione degli orari per l'esercizio del gioco lecito da parte del Sindaco sia assistito da precisi studi scientifici relativi all'ambito territoriale di riferimento, che evidenzino l'incidenza del fenomeno del gioco a livello cittadino e la gravità dello stesso sotto il profilo patologico, sociale ed economico, sì da giustificare l'intervento disciplinare sugli orari di apertura adottato;

- rileva il Collegio che l'ordinanza gravata, la quale per altro è stata emessa a fronte dell'annullamento giurisdizionale di precedente provvedimento sindacale ritenuto da questa Sezione affetto da difetto istruttorio, risulta emessa in esito alla valutazione di una serie di apporti istruttori, e in particolare della relazione del Dipartimento di Scienze della Salute dell'Università di Firenze, trasmesso all'Amministrazione comunale in data 9 ottobre 2017, che appaiono idonei ad evidenziare una situazione di particolare diffusione del gioco sul territorio comunale, tale da destare giustificata preoccupazione nell'Amministrazione comunale e da costituire idoneo presupposto per l'intervento regolatorio sulla disciplina degli orari di fruizione dei giochi;

- è importante sottolineare che, dopo un'ampia ricognizione delle tematiche generali legate al gioco, il richiamato studio dell'Università di Firenze, alla sua IV parte, è espressamente dedicato al "fenomeno del gioco d'azzardo nel territorio fiorentino"; i dati presi in esame si fermano al 2016, il che rappresenta una criticità dello studio stesso: tuttavia fotografano un risultato complessivo di sicuro allarme e in crescita (con incremento dell'11,84% nel 2016 rispetto al 2015), né sono stati evidenziati in giudizio dati di fatto che lascino supporre, a livello comunale o più ampio, un decremento negli anni successivi; è stata rilevata una distribuzione dei punti gioco di oltre cinque volte superiore di quella rilevata a livello regionale, un notevole incremento del consumo di gioco d'azzardo nell'ultimo biennio, che è risultato più del doppio di quello registrato a livello nazionale, un'elevata spesa pro-capite per il

consumo di gioco, che nell'ultimo anno rappresenta quasi il 6% in più della media pro-capite nazionale, un *“vertiginoso aumento della patologie connesse al gioco d'azzardo”*, che negli ultimi sedici anni hanno fatto registrare nel territorio fiorentino un aumento del 76% delle richieste di presa in carico rivolte ai SER.D per disturbo da gioco d'azzardo;

- si evidenziano in particolare i seguenti passaggi delle conclusioni dello studio universitario: *“Ciò detto, ci preme sottolineare che l'aumento del fenomeno del gioco d'azzardo, che riguarda tutto il territorio nazionale, nel territorio fiorentino assume dimensioni più allarmanti. I dati in nostro possesso hanno reso evidente la capillare distribuzione degli strumenti e dei punti di gioco nel Comune di Firenze che prevede la presenza di circa quattro punti gioco ogni Km2, con una media che è oltre cinque volte superiore rispetto a quella registrata a livello regionale. Tale massiccia presenza può forse contribuire a spiegare l'ingente volume di gioco registrato sul territorio fiorentino. Per quanto riguarda il consumo, infatti, nel solo biennio 2015 – 2016 l'incremento del volume di gioco d'azzardo nel Comune di Firenze è stato dell'11.84%, più del doppio di quello registrato a livello nazionale. La spesa pro-capite per il consumo di gioco d'azzardo dei cittadini del Comune di Firenze, inclusi neonati e bambini, è di oltre 1.600 euro all'anno, ovvero quasi il 6% in più della media pro-capite nazionale. Se si considera solo la popolazione maggiorenne la spesa pro-capite annuale arriva a quasi 2.000 euro rappresentando quasi l'8% del reddito medio annuale”*; aggiunge poi: *“Per quanto riguarda il diffondersi della patologia connessa ai comportamenti di gioco, se consideriamo complessivamente la situazione, a livello del comune e della provincia di Firenze, negli anni dal 2010 al 2016, si è registrato un aumento del 76% delle richieste di presa in carico rivolte ai SER.D. Nel solo Comune di Firenze l'aumento di richieste di trattamento per Disturbo da gioco d'azzardo avanzate ai SER.D risulta di oltre il 20%, mentre nella Provincia tale incremento è addirittura di oltre il 1.150%. Tuttavia, nonostante questo costante e progressivo aumento di richieste di cura, le persone che si rivolgono ai Servizi costituiscono poco più dell'1% a livello provinciale meno del 3% a livello comunale dei giocatori patologici stimati negli stessi territori. Appare quindi evidente come i giocatori patologici in trattamento presso i*

SER.D costituiscono solo la punta dell'iceberg, mentre la maggior parte dei giocatori che presentano un rapporto patologico con il gioco d'azzardo rischia di rimanere sommersa e senza un trattamento adeguato”;

- si tratta di un quadro complessivo certamente allarmante e che legittima l'intervento sindacale; né convince la censura sulla necessità di istruttoria non a livello comunale ma delle singole zone della città, giacché in presenza di un'ampia mobilità dei cittadini e di una città di non grandissime dimensioni come Firenze, appare eccessiva la pretesa di una diversificazione tra i quartieri cittadini.

7 – Gli ulteriori profili di doglianza, che possono essere fatti oggetto di congiunta trattazione, attengono alla contestazione dell'orario di spegnimento degli apparecchi di gioco collocati in esercizi non a ciò dedicati, cioè dalle 13 alle 19, previsione di spegnimento ritenuta eccessiva e non giustificata dall'esigenza di tutela dei minori, che è garantita per legge, e ritenuta altresì configurante una disparità di trattamento rispetto agli orari delle sale giochi.

Le suddette contestazioni appaiono infondate, alla luce delle considerazioni che seguono:

- la ordinanze comunali 204 e 215 del 2018 prevedono un orario di chiusura delle sale giochi autorizzate ai sensi art.86 e/o art.88 TULPS dalle ore 18,00 alle ore 00,00 di tutti i giorni, festivi compresi, e un orario di spegnimento degli apparecchi di cui all'art.110, comma 6, TULPS (con vincita in denaro) presenti in altri esercizi autorizzati quali bar, ristoranti, alberghi, rivendite di tabacchi, esercizi commerciali, agenzie di scommesse, sale bingo e tutti gli altri esercizi assimilabili, dalle ore 13,00 alle ore 19,00 di tutti i giorni, festivi compresi; la diversa disciplina oraria, quindi l'anticipato spegnimento degli apparecchi presenti negli esercizi non dedicati, rispetto alla chiusura di quelli dedicati, è giustificata dall'Amministrazione comunale soprattutto in considerazione della circostanza che *“durante il giorno, e segnatamente dopo le ore 13, orario di chiusura delle scuole, sono maggiormente frequentati i bar o altri pubblici esercizi*

dove si trovano le macchinette e dove l'induzione al gioco può coinvolgere anche chi giunge in detti esercizi casualmente"; si tratta di giustificazione tutt'altro che illogica e che si fonda sulla considerazione che mentre nei locali dedicati al gioco o alle commesse vi è un divieto di accesso nei locali ai minori di anni 18 (art. 7, comma 8, decreto-legge n. 158/2012, conv. In legge n. 189/2012) non altrettanto può dirsi per l'accesso ai locali come bar o tabaccherie dove sono anche installati apparecchio di gioco;

- è vero che l'art. 24, comma 20, del decreto-legge n. 98 del 2011, conv. In legge n. 111 del 2011, vieta anche la partecipazione dei minori ai giochi pubblici con vincita di denaro, ma la circostanza che i minori possano comunque aver accesso ai locali non specificamente dedicati al gioco o alle scommesse rende senz'altro più difficile il controllo dell'utilizzo degli apparecchi di gioco da parte dei minori, né convince l'assunto di parte ricorrente secondo cui la specifica preparazione dei tabaccai sui temi della ludopatia sarebbe da sola idonea a superare la difficoltà di controllo suddetta; parte ricorrente cita anche il disposto di cui all'art. dall'art. 9 quater d.l. n. 87 del 2018 (c.d. decreto "dignità"), secondo cui *"l'accesso agli apparecchi di intrattenimento, di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è consentito esclusivamente mediante l'utilizzo della tessera sanitaria al fine di impedire l'accesso ai giochi da parte dei minori"*, norma quest'ultima senz'altro più efficace nell'impedire la partecipazione dei minori ai giochi; se non che lo stesso articolo stabilisce che *"dal 1° gennaio 2020 gli apparecchi di cui al presente comma privi di meccanismi idonei a impedire ai minori di età l'accesso al gioco devono essere rimossi dagli esercizi"*, così che non può ad oggi considerarsi la funzione preventiva di una disciplina che non risulta ancora pienamente in vigore;

- allo stato della legislazione vigente, quindi, la differenziazione della disciplina oraria tra apparecchi collocati nell'ambito di sale giochi e sale scommesse dedicate e apparecchi in locali di generale accessibilità appare giustificata;

- d'altra parte la necessità, già affermata in precedenti pronunciamenti in materia, di contemperare gli obiettivi di tutela della salute, avuti di mira dall'Amministrazione comunale con i provvedimenti di disciplina di fruibilità dei giochi leciti, con la tutela della libertà di iniziativa economica degli operatori economici del settore, non può non tener conto del fatto che la libertà di iniziativa economica può subire qualche limitazione in forza di motivi di interesse generale; il punto è chiarito dal recente parere della Seconda Sezione del Consiglio di Stato n. 449 del 2018, ove si legge quanto segue: *“la stessa Direttiva 123/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, (c.d. Direttiva Servizi o <Bolkenstein>), poi recepita in Italia con il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, menziona tra i servizi esclusi (Considerando n. 25 e art. 2, paragrafo 2, lett. b) dall'applicazione di essa il gioco d'azzardo e siffatta esclusione è stata riprodotta nel nostro ordinamento con riguardo al <gioco d'azzardo e di fortuna comprese le lotterie, le scommesse e le attività delle case da gioco, nonché alle reti di acquisizione del gettito> (art. 7, comma 1, lett. d, del sunnominato decreto). Orbene, in relazione a dette attività, la libertà di iniziativa economica (e la disciplina consequenziale in tema di liberalizzazione degli orari di apertura), tenuto conto dei contrastanti interessi pubblici compresenti (come la tutela del gettito fiscale e la protezione della salute), conosce alcuni limiti?”*;

- né può in sé ritenersi che lo spegnimento per 6 ore giornaliere determini una eccessiva compressione della libertà di iniziativa economica; l'Intesa del 7 novembre 2017 tra Stato, Regioni ed Enti locali (citata nel provvedimento impugnato) *“riconosce agli enti locali la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana del gioco”*; è vero che alla suddetta Intesa non può riconoscersi un carattere cogente, non essendo ad essa seguito il D.M. di recepimento previsto dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015; tuttavia essa rappresenta la dimostrazione di una non abnormità della previsione di chiusura o spegnimento stabilita dal Comune di Firenze (che risulta appunto di sei ore), trattandosi del limite massimo ritenuto corretto e lecito anche nella massima sede di coordinamento

amministrativo tra Stato, Regioni ed Enti locali; né il Collegio ritiene vi siano margini per una diversa valutazione che si sovrapponga a quella effettuata, nell'ambito delle scelte proprie della discrezionalità amministrativa, sia a livello locale che in sede di coordinamento nazionale.

8 – Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso deve essere respinto, sussistendo tuttavia giustificati motivi, stante la complessità delle questioni trattate, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Riccardo Giani

IL PRESIDENTE
Saverio Romano

IL SEGRETARIO