

**COMUNE DI .....**

**(Provincia di Bergamo)**

**ORDINANZA N. .... DEL .....**

Oggetto: DISCIPLINA DEGLI ORARI DEI GIOCHI NUMERICI E DELLE LOTTERIE  
ISTANTANEE

### **IL SINDACO**

#### **PREMESSO CHE:**

- il Gioco d'Azzardo Patologico (GAP) è stato definito dal Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV) "*comportamento persistente, ricorrente e maladattativo di gioco, che compromette le attività personali, familiari o lavorative*" e nel 2013 l'American Psychological Association (APA) ha elaborato per tale patologia la nuova e più aggiornata denominazione di "*Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA)*", recepita nel DSM-V del 2013;
- l'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce il gioco d'azzardo patologico (ora "*Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA)*") come malattia sociale e vera e propria dipendenza;
- in conseguenza dell'aumento di tale disturbo tra la popolazione, il legislatore statale è intervenuto a scoraggiare e limitare il gioco d'azzardo legale ed a prevedere prestazioni di cura e riabilitazione delle persone affette da ludopatia;
- in particolare, risale al D.L. 13 settembre 2012 n. 158 (c.d. decreto Balduzzi), convertito dalla L. 8 novembre 2012 n. 189, la prima disciplina organica sulla materia, che ha previsto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'art. 1 D.lgs. 502/1992 e s.m.i. con riguardo alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da ludopatia (art. 5), il divieto di messaggi pubblicitari dei giochi con vincite in denaro, nonché gli avvertimenti obbligatori sul rischio di dipendenza derivante dalla pratica degli stessi e le relative sanzioni per i trasgressori (art. 7), e l'istituzione di un Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave (art. 7, c. 10), successivamente trasferito dall'Agenzia Dogane e Monopoli presso il Ministero della Salute con la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (l. finanziaria 2015);

- la medesima legge n. 190 del 2014 ha altresì previsto, a decorrere dal 2015, la destinazione alla cura e alla riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo di una quota delle risorse relative al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, mentre la successiva legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) ha istituito presso il Ministero della Salute il Fondo per il gioco d'azzardo patologico finalizzato a garantire le predette prestazioni, da ripartirsi tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto ministeriale;
- con DPCM 12 gennaio 2017 sono stati aggiornati i livelli di assistenza (LEA) con riguardo alla sindrome da gioco d'azzardo tra le dipendenze patologiche per le quali approntare strumenti di cura e riabilitazione;
- il Piano nazionale di prevenzione sanitaria del Ministero della Salute 2020-2025 menziona espressamente tra le dipendenze di natura comportamentale il disturbo da gioco d'azzardo, segnalando come questa patologia abbia conosciuto negli ultimi anni una crescita esponenziale dovuta alla concomitanza di diversi fattori, tra cui l'enorme ampliamento dell'offerta d'azzardo, e come le conseguenze drammatiche di tale fenomeno, quali gli alti costi a livello sociale, familiare e sociale che il DGA provoca, facciano di esso una questione di salute pubblica che si ripercuote fortemente sulla sfera comunitaria e sociale;
- con decreto del Ministero della Salute del 16 luglio 2021 n. 136 - All. A è stato adottato il Regolamento recante l'adozione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da gioco d'azzardo patologico, nel quale il Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) è definito "*grave problema di salute pubblica*" evidenziando come tra i fattori ambientali che contribuiscono allo sviluppo di tale disturbo vi sia anche l'offerta pervasiva di gioco;
- in ambito eurounitario, pur non essendovi una normativa specifica sul contrasto alla ludopatia, le istituzioni hanno comunque manifestato particolare attenzione al fenomeno: il Parlamento europeo ha approvato il 10 settembre 2013 una Risoluzione che 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 la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, precisando che il gioco d'azzardo non è un'attività economica ordinaria, dati i suoi possibili effetti negativi per la salute e a livello sociale – quali il gioco compulsivo, la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro e la manipolazione degli incontri sportivi – che è necessario contrastare (cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza 22 gennaio 2015, c 463-2013); parimenti la Commissione Europea è intervenuta sul tema con la Raccomandazione del 14 luglio 2014 sul gioco

d'azzardo (anche se *online*) stabilendo i principi che gli Stati membri sono invitati ad osservare al fine di tutelare i consumatori, con particolare riferimento ai soggetti più deboli;

- anche il legislatore regionale lombardo è intervenuto sulla materia con la legge reg. n. 8 del 21 ottobre 2013 (Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo) recante previsioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle forme di dipendenza dal gioco d'azzardo patologico ed al trattamento e recupero delle persone che ne sono affette, nonché al supporto delle loro famiglie;

**CONSIDERATO CHE:**

- come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, dal composito quadro giuridico in materia emerge non solo e non tanto la legittimazione, ma l'esistenza di un vero e proprio obbligo a porre in essere da parte delle amministrazioni comunali interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco finalizzati alla tutela della salute dei giocatori, a rischio di grave compromissione (cfr. es. Consiglio di Stato, sez. V, 14 marzo 2024 n. 2497; Consiglio di Stato, sez. V, 8 agosto 2018 n. 4867; 6 settembre 2018 n. 5237; etc.);

- le strategie di prevenzione del Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) si compongono di diverse misure ed azioni, tra cui, come per gli altri comportamenti di dipendenza, è importante anche il ricorso all'approccio restrittivo dell'accesso al gioco, che consta di interventi di prevenzione ambientale/strutturale quali le limitazioni orarie e spaziali, di dimostrata efficacia (cfr. DM Salute 16 luglio 2021 n. 136 – All. A);

- da tempo la regolamentazione degli orari, di competenza degli enti locali, comportando la riduzione dell'offerta di gioco, è riconosciuto quale strumento di contrasto alla ludopatia e misura idonea a prevenire l'emergere e la diffusione della dipendenza da gioco d'azzardo, essendo indubbio 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 (*ex multis*: Consiglio di Stato, sez. V, 14 marzo 2024 n. 2497 e 27 luglio 2023 n. 7345);

- secondo il Consiglio di Stato, 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”* (Sez. V, 15 marzo 2024 n. 2561 e 14 marzo 2024 n. 2497);

- l'Intesa del 7 settembre 2017 raggiunta in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 1, c. 936, della legge n. 208/2015, in funzione dell'obiettivo di riduzione dell'offerta di gioco pubblico ha riconosciuto in capo agli enti locali la facoltà di stabilire fasce orarie, nello specifico fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco, fermo restando che, in mancanza del decreto ministeriale di recepimento, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale l'Intesa non ha efficacia vincolante per gli enti locali;
- la Corte Costituzionale ha più volte evidenziato come la disciplina delle attività di gioco non attenga alla materia dell'ordine pubblico, ma sia finalizzata a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio-assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo costituenti grave pericolo per la salute individuale e il benessere psichico e socio-economico della popolazione, la cui tutela è sicuramente ricompresa tra le attribuzioni dell'ente locale in base alla generale previsione di cui all'art. 3 del d.lgs. 267/2000 (sent. n. 220/2014 e n. 300/2021);
- in particolare, è pacifico il potere del Sindaco di cui all'art. 50, comma 7, D.lgs. 267/2000 di adottare provvedimenti funzionali a regolamentare gli orari delle attività di gioco, alla luce dell'interpretazione evolutiva della citata norma del TUEL avallata dalla Corte Costituzionale (sent. n. 220/2014) e oramai consolidatasi nella giurisprudenza amministrativa;
- in giurisprudenza è stato inoltre evidenziato come la disciplina degli orari costituisca un crocevia dei valori nel quale confluiscono una pluralità di interessi che devono essere adeguatamente misurati e temperati: quelli privati di natura economico-finanziaria dei soggetti titolari di concessione e quelli pubblici e generali relativi alla tutela della quiete pubblica e della salute pubblica, ma tenendo comunque in considerazione la prevalenza del bene salute ex art. 32 Cost. rispetto all'iniziativa economica ex art. 41 Cost. (*ex multis* cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2024 n. 2561);
- l'Ambito territoriale di Treviglio è impegnato da tempo, oltre che nella regolamentazione e controllo del gioco d'azzardo, anche su un fronte di prevenzione più ampio attraverso iniziative e percorsi volti all'informazione ed alla sensibilizzazione, tra cui la promozione di programmi scolastici "*Life skills training*" e la "*Peer education*", nonché al supporto alle reti territoriali;

#### **RICHIAMATE:**

- la deliberazione di Consiglio comunale n.... in data ...., con cui è stato approvato il *Regolamento per il contrasto al fenomeno del Gioco d'Azzardo Patologico derivante dalle forme di gioco lecito* sulla base del testo approvato dall'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito Territoriale di Treviglio in data 5 novembre 2018, il cui art. 5 dispone che "*Il Sindaco determinerà con ordinanza*

*ai sensi dell'art. 50 D. Lgs. 267/2000, gli orari di esercizio delle attività di gioco lecito definite ai sensi dell'articolo 1 del presente Regolamento”;*

- la vigente ordinanza n.... in data ....., con cui il Sindaco che regolamentato gli orari di esercizio delle sale giochi, delle sale VLT, delle sale scommesse e gli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro;

**CONSIDERATO INOLTRE CHE:**

- anche le lotterie istantanee ed i giochi numerici, per le loro caratteristiche legate alla velocità, facilità e diffusione nei contesti quotidiani (supermercati, bar tabacchi, etc.), fanno parte del cc.dd. giochi *hard*, cioè più a rischio di creare un legame di dipendenza e maggiormente capaci di intercettare fasce di popolazione finora più estranee al gioco d'azzardo (cfr. *“Dipendenze Comportamentali/gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi”*, pag. 8, curato dal Ministero della Salute);

- pertanto, il Regolamento comunale ed il Regolamento di Ambito di Treviglio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 e 1, hanno esteso la disciplina delle fasce orarie di cui all'art. 5 alle *“attività di gioco esercitato mediante lotterie su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto, eccetera), venduti direttamente dall'esercente o acquistabili attraverso distributori automatici, ad eccezione del gioco del Bingo, i giochi del lotto, superenalotto e totocalcio”*;

- tali previsioni del Regolamento di Ambito nel corso del 2019 sono state impugnate avanti al T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, unitamente alle corrispondenti previsioni di alcuni Regolamenti comunali dell'Ambito per asserita carenza di potere dei Comuni alla disciplina delle attività di gioco esercitato mediante lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (nello specifico, “gratta e vinci” e “10 e lotto”);

- nelle more delle definizione dei ricorsi giurisdizionali vertenti sulle predette norme regolamentari, in via prudenziale, con la sopra citata ordinanza sindacale n. .... in data .... si è ritenuto di soprassedere provvisoriamente alla regolamentazione degli orari delle *“attività di gioco esercitato mediante lotterie su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto, eccetera), venduti direttamente dall'esercente o acquistabili attraverso distributori automatici”* di cui all'art. 1 del Regolamento, con espressa riserva di assumere le più opportune decisioni all'esito dei giudizi;

- il T.A.R. Lombardia, Sez. di Brescia, con le sentenze nn. 401, 404, 426 del 2021 e nn. 422, 250, 515 del 2022 ha affermato il principio per cui *“il regolamento comunale può estendersi a qualsiasi*

forma di gioco lecito”, annullando tuttavia le norme regolamentari impugnate per carenza di attività istruttoria;

- le sentenze sopra citate sono state riformate in quest’ultima parte dal Consiglio di Stato con le decisioni della Sez. V, nn. 8440, 8441, 8442, 8443 del 2022 e della Sez. IV nn. 8153, 8154 del 2023, le quali, in accoglimento dei ricorsi in appello proposti dall’Azienda Risorsa Sociale Gera d’Adda, ente capofila dell’Ambito territoriale di Treviglio unitamente ai Comuni interessati, hanno integralmente respinto i ricorsi di primo grado giudicando le pronunce del T.A.R. affette dal vizio di ultrapetizione;

- pertanto, a norma dei vigenti artt. 5 e 1 del Regolamento comunale, redatto sulla base del testo regolamentare concordato in sede di Ambito, al Sindaco spetta, mediante l’adozione dell’ordinanza di cui all’art. 50 c. 7 d.lgs. 267/2000, la disciplina degli orari anche delle *“attività di gioco esercitato mediante lotterie su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto, eccetera), venduti direttamente dall’esercente o acquistabili attraverso distributori automatici”*;

#### **RITENUTO**

quindi doveroso, ai sensi degli artt. 5 e 1 del Regolamento per il contrasto al fenomeno del Gioco d’Azzardo Patologico derivante dalle forme di gioco lecito, intervenire a tutela della salute pubblica della popolazione anche attraverso la limitazione degli orari delle *“attività di gioco esercitato mediante lotterie su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto, eccetera), venduti direttamente dall’esercente o acquistabili attraverso distributori automatici”* (art. 1 Regolamento);

#### **CONSIDERATO CHE:**

- i dati complessivi disponibili sulla raccolta da giochi numerici e lotterie, ricavati dal sistema locale per la raccolta e analisi dei dati “AppSMART” (Statistiche, Monitoraggio e Analisi della Raccolta Territoriale del gioco fisico) – applicativo messo a punto in attuazione della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e che consente ai Comuni di acquisire direttamente i dati messi a disposizione dall’Agenzia delle Dogane e Monopoli – mostrano quanto segue:

- nel 2024 la seconda tipologia di gioco che registra una raccolta maggiore, dopo gli apparecchi, sono i giochi numerici e lotterie, rappresentando il 32,34 % della raccolta complessiva;

- la raccolta di giochi numerici e lotterie nel 2024 ha registrato un notevole incremento rispetto all’anno precedente: da gioco fisico pari al 5,85% e del 11,32% se si raffronta il 2022 e il 2024.

- il dettaglio, circostanziato per ciascun Comune, è esposto nella tabella seguente:

*Raccolta totale giochi numerici per Comune - Serie storica*

|                          | 2022            | 2023            | 2024           | Variazione<br>% 2023-<br>2024 | Variazione<br>% 2022-<br>2024 |
|--------------------------|-----------------|-----------------|----------------|-------------------------------|-------------------------------|
| ARCENE                   | 1.834.222,50 €  | 2.049.847,00 €  | 2.273.006,00 € | 10,89%                        | 23,92%                        |
| ARZAGO D'ADDA            | 982.205,50 €    | 942.998,00 €    | 807.331,00 €   | -14,39%                       | -17,80%                       |
| BRIGNANO GERA<br>D'ADDA  | 1.926.595,50 €  | 2.035.717,50 €  | 2.151.392,00 € | 5,68%                         | 11,67%                        |
| CALVENZANO               | 887.666,00 €    | 860.687,50 €    | 935.590,00 €   | 8,70%                         | 5,40%                         |
| CANONICA D'ADDA          | 1.332.383,00 €  | 1.303.954,50 €  | 1.667.237,00 € | 27,86%                        | 25,13%                        |
| CARAVAGGIO               | 6.485.609,50 €  | 7.351.968,00 €  | 8.383.928,50 € | 14,04%                        | 29,27%                        |
| CASIRATE D'ADDA          | 46.845,50 €     | 50.290,00 €     | 46.885,00 €    | -6,77%                        | 0,08%                         |
| CASTEL ROZZONE           | 321.080,00 €    | 385.946,50 €    | 315.671,50 €   | -18,21%                       | -1,68%                        |
| FARA GERA D'ADDA         | 2.263.536,50 €  | 2.271.017,50 €  | 2.305.821,50 € | 1,53%                         | 1,87%                         |
| FORNOVO SAN<br>GIOVANNI  | 472.024,00 €    | 455.997,00 €    | 447.693,50 €   | -1,82%                        | -5,15%                        |
| LURANO                   | 982.538,50 €    | 1.020.257,00 €  | 1.004.139,00 € | -1,58%                        | 2,20%                         |
| MISANO DI GERA<br>D'ADDA | 677.969,50 €    | 660.243,00 €    | 1.198.515,00 € | 81,53%                        | 76,78%                        |
| MOZZANICA                | 1.438.704,50 €  | 1.589.375,00 €  | 1.500.198,00 € | -5,61%                        | 4,27%                         |
| PAGAZZANO                | 879.553,50 €    | 842.923,50 €    | 875.580,50 €   | 3,87%                         | -0,45%                        |
| POGNANO                  | 292.195,50 €    | 375.079,00 €    | 329.883,00 €   | -12,05%                       | 12,90%                        |
| PONTIROLO NUOVO          | 1.697.539,50 €  | 1.821.648,00 €  | 2.196.907,00 € | 20,60%                        | 29,42%                        |
| SPIRANO                  | 2.101.002,00 €  | 2.150.413,00 €  | 2.022.090,50 € | -5,97%                        | -3,76%                        |
| TREVIGLIO                | 13.692.491,50 € | 14.122.473,50 € | 14.187.899 €   | 0,46%                         | 3,62%                         |
| TOTALE AMBITO            | 38.314.162,50 € | 40.290.835,50 € | 42.649.768,00  | 5,85%                         | 11,32%                        |

- il fenomeno della dipendenza da gioco da azzardo patologico, come rilevato dai dati disponibili forniti dalle agenzie sanitarie preposte è in preoccupante crescita;
  - i dati relativi alla presa in carico di persone dipendenti dal gioco d'azzardo patologico mostrano un andamento altalenante nel corso degli anni se nel 2021 erano 291 persone, nel 2022 c'è stato un forte incremento con 445 prese in carico (+34,6%), mentre nel 2023 un calo con 397 individui in trattamento (-12,09%) a fronte di una stima di giocatori problematici di circa 28.000 utenti (Fonte Osservatorio Dipendenze ATS Bergamo);
  - la ricerca scientifica in merito dimostra che il numero reale delle persone affette da ludopatia è sicuramente maggiore rispetto al numero dei soggetti che in concreto risultano in cura presso i servizi, in quanto una parte significativa del fenomeno della ludopatia resta sommerso (cosiddetta "cifra oscura"), tenuto conto del fatto che molti soggetti ludopatici non si rivolgono alle strutture sanitarie e ai servizi sociali perché provano vergogna o sottovalutano la propria patologia o per altre ragioni. A tal proposito le più recenti e autorevoli ricerche (Prima indagine epidemiologica sul gioco d'azzardo in Italia – Istituto Superiore di Sanità – anno 2018) stimano, per la zona geografica del Nord-Ovest, una percentuale di "Giocatori Problematici" pari al 3% della popolazione maggiorenne
  - secondo l'Ordine degli Psicologi della Lombardia per ogni giocatore, in media, 7 persone risentono delle conseguenze del gioco d'azzardo,
  - alla luce del preoccupante incremento del fenomeno, si è ritenuto doveroso procedere ad una limitazione oraria dell'accesso delle predette attività di gioco fra le ore 7.30 e le 9.30, fra le 12.30 e le 14.30 e fra le 23.00 e le 01.00, attese le esigenze di perseguimento della massima tutela nelle fasce orarie di maggior rilievo per i settori di popolazione più a rischio, fra le quali quelle dei giovani e degli anziani (fra le ore 12.30 e le ore 14.30), e degli adulti a rischio (fra le 7.30 e le 9.30 e fra le 23.00 e le 01.00) in quanto corrispondenti a momenti della giornata dedicati al tempo libero, alle transizioni fra i luoghi di studio e di lavoro o dedicati alle relazioni e alle attività di cura familiari;
- tutto ciò premesso e considerato,

### **ORDINA**

che le attività di gioco esercitate mediante lotterie su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto, eccetera), venduti direttamente dall'esercente o acquistabili attraverso distributori automatici, di cui all'art. 1 del Regolamento per il contrasto al fenomeno del Gioco



d'Azzardo Patologico derivante dalle forme di gioco lecito, siano interrotte nelle seguenti fasce orarie:

- dalle ore 7.30 alle ore 9.30
- dalle ore 12.30 alle ore 14.30
- dalle ore 23.00 alle ore 01.00

di tutti i giorni, festivi compresi;

#### **DISPONE**

- la pubblicazione della presente ordinanza all'albo pretorio, sul sito istituzionale dell'Amministrazione comunale nonché la sua più ampia diffusione attraverso gli organi di stampa e di informazione;
- che l'efficacia della presente ordinanza decorre dalla sua pubblicazione all'albo pretorio;

#### **AVVERTE**

che, fatta salva l'applicazione di altre disposizioni di legge, le violazioni della presente ordinanza siano punite con la sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'art. 7 *bis* comma 1 *bis* del D. Lgs. 267/2000, da applicarsi secondo i principi di cui alla L. 689/1981;

#### **INFORMA**

che avverso il presente atto è data facoltà di ricorso, entro 60 giorni dalla pubblicazione all'albo pretorio avanti il Tribunale Amministrativo Regionale, sezione di Brescia, ai sensi del d.lgs. n. 104/2010 ovvero, entro 120 giorni dalla pubblicazione predetta con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi del D.P.R. 24 novembre 1971 n° 1199.

Il Corpo di Polizia locale, unitamente alle altre forze dell'ordine, è incaricato di curare l'esatto adempimento della presente ordinanza.