

OGGETTO: Disciplina degli orari di esercizio delle sale giochi, delle sale VLT, delle sale scommesse, degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro

IL SINDACO

Premesso che:

sia a livello nazionale nei LEA (livelli essenziali di assistenza), così come aggiornati con D.P.C.M. 12/1/2017, che a livello internazionale vengono evidenziati e documentati gli effetti pregiudizievoli per la salute pubblica, sulla serenità e la sicurezza delle persone e delle famiglie messe a rischio dall'abuso del gioco d'azzardo patologico (GAP), il quale può assumere connotazioni di vero e proprio disturbo psichiatrico come ufficialmente riconosciuto fin dal 1980 dall'APA (American Psychiatric Association) e nel 1994 nel DSM – IV (manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali), in cui è classificato come "disturbo del controllo degli impulsi" e definito come un "comportamento persistente, ricorrente e maladattativo di gioco che compromette le attività personali, familiari o lavorative"; inoltre, nel 2013 l'APA ha elaborato la nuova definizione di "Disturbo da Gioco d'Azzardo" e l'ICD-10 (International Classification Disease) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) lo ha inserito tra i "disturbi delle abitudini e degli impulsi";

la prevenzione è strumento essenziale di contrasti a tale patologia e pertanto l'ordinamento si è progressivamente evoluto verso tale finalità;

in questa prospettiva la legislazione sia nazionale che regionale prevedono misure volte scoraggiare e limitare il gioco d'azzardo connesso all'uso di apparecchiature per il gioco ed introducono pesanti sanzioni per i contravventori (es. art. 7 D.L. 158/2012 conv. nella L. 189/2012);

in tale contesto il ruolo del Comune è stato legittimato dall'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, che ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50 comma 7 d.lgs. 267/2000, coerente con i principi costituzionali, atta a fornire il fondamento legislativo al potere del Sindaco di disciplinare gli orari degli esercizi nei quali sono installate apparecchiature per il gioco e ciò per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica ovvero della circolazione stradale, come statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2014;

Considerato:

che i dati complessivi disponibili sui volumi di gioco rilevano un aumento costante e preoccupante sia a livello nazionale che a livello della regione Lombardia, dove fra il 2014 e il 2016 si rileva un incremento dei volumi pari a € 717 milioni (da 13.868 a 14.585 mln €, pari ad un incremento del + 5%) (Fonte Libro Blu – Agenzia delle dogane e dei Monopoli – Organizzazione, attività e statistica anno 2016);

che fasce importanti di popolazione sono interessate dal consumo di gioco d'azzardo: hanno giocato nell'ultimo anno il 42,8% della popolazione italiana 15-64 anni (17 milioni) e il 45% di quella 15-34 anni (dato IPSAD 2017-2018), nella provincia di Bergamo hanno giocato il 33% degli studenti 15-19 anni, pari a 15.000 circa, (dato ESPAD2016) e il 49,2% dei bergamaschi over 65 anni (Fonte: Studio Osservatorio Dipendenze ATS di Bergamo);

che nella provincia di Bergamo i soldi spesi pro-capite nel gioco d'azzardo (escluso l'on line) ammontano a 1.819 euro, dato superiore alla media lombarda e nazionale (dati AAMS 2017). Sono le famiglie con redditi più bassi a spendere una percentuale tendenzialmente più alta del loro reddito rispetto alle famiglie più ricche;

che a livello dei Comuni dell'Ambito territoriale di Treviglio si registra un numero complessivo di 157 locali che ospitano apparecchi di tipo AWP e VLT*. A tal proposito si rileva un preoccupante aumento del numero delle slot installate nei locali del territorio, passate da 680 a fine 2015 a 808 a fine 2016, con un incremento del 18,8% in un solo anno. Per questo tipo di apparecchi il volume complessivo di gioco registrato nei Comuni dell'Ambito di Treviglio ammonta a € 122.650.000 (Fonti: Popolazione (Istat), reddito (Mef) e raccolta gioco (Aams));

che il fenomeno della dipendenza da gioco da azzardo patologico, come rilevato dai dati disponibili forniti dalle agenzie sanitarie preposte è in preoccupante crescita (+ 63% di soggetti in cura in provincia di Bergamo tra il 2014 al 2016); (Fonte Osservatorio Dipendenze ATS Bergamo). Risulta, altresì, verosimile ritenere che il numero reale delle persone affette da ludopatia sia assai maggiore rispetto al numero dei soggetti che, in concreto, si sono rivolti ai 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;

che anche le lotterie istantanee, per le loro caratteristiche legate alla "velocità", "facilità" e "diffusione" nei contesti quotidiani (supermercati, bar tabacchi, ecc.) fanno parte dei cd "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 (bambini, casalinghe, anziani, famiglie)" (cfr. "Dipendenze Comportamentali/gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi" curato dal Ministero della Salute);

Preso atto che:

il diffondersi del fenomeno della ludopatia riguarda tutte le fasce di età, comporta, costi importanti di intervento che si ripercuotono sul sistema delle Amministrazioni locali, con particolare riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da tale tipologia anche a sostegno del nucleo familiare di appartenenza;

a partire dal 2015 i Comuni dell'Ambito di Treviglio, hanno attivato una serie di progetti pluriennali ("Tutto un altro gioco 1" e "Tutto un altro gioco 2", co-finanziati da Regione Lombardia e progetto "Goal" – Cofinanziato dalla Fondazione della Comunità Bergamasca), finalizzati a fronteggiare il rilevante allarme sociale causato dalla diffusione del gioco d'azzardo patologico. Tali progetti, a riprova della percepita preoccupazione generalizzata, hanno coinvolto nelle azioni di formazione, sensibilizzazione, ricerca e contrasto numerose componenti della comunità locale: amministratori, esercenti, operatori sociali, membri dell'associazionismo e del terzo settore, insegnanti e responsabili delle agenzie educative del territorio, semplici cittadini;

con delibera n. 3 in data 5 novembre 2018 l'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito territoriale di Treviglio ha approvato il Regolamento per il contrasto al fenomeno del gioco d'azzardo patologico derivante dalle forme di gioco lecito;

il suddetto regolamento è stato approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 10 in seduta del 23/02/2019;

il Regolamento dispone, all'art. 5, 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, nel rispetto dei seguenti criteri:

- o individuazione di orari che non penalizzino determinate tipologie di gioco (e conseguentemente di attività commerciali) a favore di altre;

- determinazione di specifiche fasce orarie di chiusura che garantiscano la maggior efficacia possibile per il raggiungimento dell'obiettivo di contrastare il consumo di gioco in orari tradizionalmente e culturalmente dedicati alle relazioni familiari. Indicativamente tali fasce si individuano dalle ore 12.30 alle ore 14.30 e dalle ore 23.00 alle ore 10.00.

Considerato che il contrasto dei fenomeni patologici connessi al gioco compulsivo può essere utilmente esercitato anche attraverso interventi volti a regolare e limitare l'accesso alle apparecchiature di gioco;

Ritenuto necessario intervenire al fine di tutelare la salute pubblica della popolazione prevedendo una limitazione degli orari di esercizio del gioco d'azzardo lecito oggetto del citato Regolamento comunale;

Precisato che la limitazione del funzionamento degli apparecchi in oggetto dalle ore 12.30 alle ore 14.30 e dalle ore 23.00 alle ore 10.00 ha come obiettivo la riduzione dei fenomeni di abuso, con l'intervento nei momenti della giornata maggiormente rischiosi in quanto meno soggetti al controllo della comunità (orario notturno) e contemporaneamente 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), 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, quindi, non tanto per rendere inaccessibile il gioco in senso assoluto, quanto per evitarne l'utilizzo sconsiderato;

Rilevato che l'introduzione di limiti di orario è funzionale ad evitare danni alla salute umana e all'ambiente urbano, come previsto dalle recenti disposizioni di legge e, in particolare, dal D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" il quale, nell'art. 34, commi 2 e 4, richiama le "esigenze imperative di interesse generale costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario che possono giustificare l'introduzione di atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo nel rispetto del principio di proporzionalità" ai fini della previsione di limiti, programmi e controlli alla libertà di accesso e organizzazione e di svolgimento delle attività economiche;

Ritenuto quindi particolarmente utile intervenire sull'orario di funzionamento nell'ottica di contrastare l'insorgere di abitudini che preludono al formarsi di patologie, contemperando peraltro valori meritevoli di attenzione quali il diritto alla salute della popolazione e all'iniziativa economica delle imprese;

Ritenuta la propria competenza in materia, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d. Lgs. n. 267/2000 che recita: "Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo", nonché dell'art. 50, comma 7 dello stesso d.lgs. n. 267/2000, che stabilisce: "Il Sindaco, altresì, coordina ed organizza, 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".

Visti altresì:

l'art. 31 comma 2 d.l. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" - convertito in legge 214/2011 -, il quale recita "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 sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali";

l'art. 34, comma 2 d.l. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" - convertito in legge 214/2011 -, il quale stabilisce che "la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità";

la possibilità di effettuare controlli anche mediante accesso alla banca dati messa a disposizione dall'Agenzia delle Dogane e Monopoli per il monitoraggio del rispetto degli orari, ai sensi dell'art. 1 comma 569 L. 145/2018 (c.d. Legge di bilancio 2019), attuato con Decreto Direttoriale n. 31516/RU del 22/02/2019.

Considerato che:

avverso le delibere di consiglio comunale di diversi Comuni dell'Ambito F.I.T. (Federazione Italiana Tabaccai) unitamente ad esercenti locali ha presentato ricorsi dinanzi al TAR Lombardia, Sezione di Brescia, impugnando anche il regolamento approvato dall'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito territoriale di Treviglio, nella parte in cui (art. 5) demanda al Sindaco l'emanazione dell'ordinanza ex art. 50 d.lgs. 267/2000 per la regolamentazione degli orari di esercizio delle attività di gioco lecito definite ai sensi dell'art. 1, comprensive 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, ad eccezione del gioco del Bingo, i giochi del lotto, superenalotto e totocalcio"*;

nelle more della definizione del giudizio dinanzi al TAR e con espressa riserva nel prosieguo delle più opportune decisioni in merito, si ritiene di soprassedere per ora in via cautelativa dalla regolamentazione degli orari delle attività di gioco di cui sopra, escludendo il *"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"*;

ORDINA

l'interruzione degli orari di tutte le attività di gioco lecito con vincita in denaro elencate nell'art. 1 comma 2 del Regolamento comunale per il contrasto al fenomeno del gioco d'azzardo patologico derivante dalle forme di gioco lecito, con esclusione delle attività di gioco esercitato mediante lotterie

istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto, eccetera), venduti direttamente dall' esercente o acquistabili attraverso distributori automatici e di quelle elencate all' art. 1 comma 3 del predetto Regolamento, nelle seguenti fasce orarie:

- dalle ore 12,30 alle ore 14,30
- dalle ore 23,00 alle ore 10,00

AVVERTE

che, fatta salva l' applicazione di altre disposizioni di legge, le violazioni delle disposizioni e delle prescrizioni della presente Ordinanza siano punite con la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall' art. 7 bis comma 1-bis del D. Lgs. 267/2000 del pagamento di una somma da € 150,00 ad € 450,00, da applicare secondo i principi di cui alla L. 689/1981;

che in caso di recidiva si applichi, ai sensi degli artt. 9 e 10 del TULPS, per un periodo non superiore a cinque (5) giorni, la sanzione accessoria della sospensione del funzionamento di tutti gli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, di cui all' articolo 110, comma 6, del TULPS, collocati nel locale o nel punto di vendita di gioco, autorizzato ex artt. 86 e 88 del TULPS. La recidiva si verifica qualora la violazione delle disposizioni sia stata commessa per due volte in un anno solare, e per ogni ulteriore violazione successiva alla seconda, anche se il responsabile ha proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione ai sensi dell' articolo 16 della Legge 24 novembre 1981, n. 689;

DISPONE

la pubblicazione della presente ordinanza all' albo, sul sito istituzionale dell' Amministrazione comunale nonché la sua più ampia diffusione attraverso gli organi di stampa e di informazione.

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.

Calvenzano, 21 novembre 2019

COMUNE DI CALVENZANO RELATA DI PUBBLICAZIONE

Il sottoscritto Messo **MAURIZIO RONSIGNORI**
attesta che il presente atto è stato pubblicato
all' Albo Pretorio dal 01/11/2019
al 01/03/2020 Reg. Aff. n. 34120



Il messo Notificatore



Il Sindaco
Dott. Fabio Ferla