



CITTA' DI BUSCA

Provincia di Cuneo

Ord. n. 2831/2016

OGGETTO: Orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del T.U.L.L.P.S. R.D. 773/1931 e negli altri esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione – Art. 6 L.R. 02 maggio 2016, n. 9 – Provvedimenti

IL SINDACO

Premesso che:

- Con l'ordinanza n. 2791 del 24 agosto 2016, il sottoscritto attuava quanto previsto dalla legge regionale n. 9/2016, in merito alla possibilità di limitazione degli orari di esercizio degli apparecchi con vincita in denaro, stabilendo, sulla base di coordinamento a livello provinciale, una durata della limitazione pari a 12 ore giornaliere, dalle ore 24.00 alle ore 12.00;
- Una nota trasmessa da esercenti operanti in ambito locale, ha evidenziato, al di là di considerazioni legate all'opportunità o meno di provvedimenti consistenti nella mera riduzione dell'orario di gioco, anche i seguenti aspetti:
 - La situazione di Comuni limitrofi che non hanno ancora emanato ordinanze o hanno emanato ordinanze con limitazioni diverse da quelle adottate da Busca (e diverse quindi anche dalla proposta di coordinamento su base provinciale);
 - Danno economico per gli esercenti non solo dal mancato introito degli apparecchi, ma anche da minor numero di clienti e conseguente riduzione delle consumazioni, con possibilità di riduzione del personale e perdita di posti di lavoro;
- La scorsa settimana, un nuovo incontro di coordinamento in ambito provinciale, ha fatto il punto sulla situazione attuale, anche in relazione alla presentazione di alcuni ricorsi nei confronti proprio di Comuni della provincia di Cuneo, che si sono conformati alla proposta del coordinamento provinciale, e cioè quella prevedente la riduzione per 12 ore giornaliere;
- È emerso in tale sede, ovvero da informazioni successivamente acquisite che, da un lato, il Giudice amministrativo ha respinto la domanda cautelare sul ricorso di alcuni esercenti contro l'ordinanza di Comune della Provincia di Cuneo in materia di disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati negli esercizi autorizzati ex art. 86 ed 88 del TULPS e negli altri esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione; per i giudici "l'ordinanza impugnata è stata adottata sulla scorta di dati scientifici riferiti all'intero territorio nazionale e regionale"; "La riduzione della fascia oraria di attivazione degli apparecchi da gioco imposta dall'amministrazione comunale (dalle ore 12.00 alle ore 24.00 di tutti i giorni, festivi compresi), per un verso appare rispettosa del limite minimo previsto dall'art. 6 della L.R. n. 9/2016, e per altro verso è conseguente a valutazioni di merito dell'amministrazione comunale, sindacabili dal giudice solo in presenza di profili di

macroscopica irragionevolezza o illogicità, che nel caso di specie il collegio non ritiene ravvisabili. Considerato, infine, quanto al danno grave e irreparabile dedotto dalle imprese ricorrenti, che nel bilanciamento dei contrapposti interessi debba essere attribuita prevalenza all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione alla prevenzione e alla tutela della salute delle fasce più deboli della popolazione, rispetto all'interesse economico dedotto dalle ricorrenti";

- In sede di incontro di coordinamento, in relazione al particolare aspetto della disomogeneità di limitazione oraria tra vari Comuni, elemento che mina alla radice i presupposti alla base anche delle ordinanze emanate dagli altri Comuni (soprattutto per il fenomeno dell'esodo degli utilizzatori da un Comune all'altro, con l'acuirsi, anziché il ridursi, di alcune problematiche inerenti), è stato proposto di integrare/modificare le ordinanze comunali, con la previsione della riduzione oraria per 9 ore anziché 12, e dunque con divieto dalle ore 3.00 alle ore 12.00;
- Tale modifica della fascia oraria, da un lato andrebbe comunque a salvaguardare ambiti temporali di possibile ampio utilizzo per soggetti a particolare rischio o vulnerabilità (studenti, anziani), e dall'altro ovvierebbe alla problematica di tipo economico (non legata all'introito da gioco, quanto legata agli altri servizi offerti dagli esercenti) evidenziata sia nei ricorsi sia, per quanto concerne questo ente, nella corrispondenza degli esercenti;

Evidenziato dunque che:

- la patologia derivante dai giochi d'azzardo, ovvero l'incapacità di resistere all'impulso a praticare giochi azzardo, attualmente denominata nel manuale Diagnostico Statistico dei Disturbi Mentali DSM – 5 (edizione italiana del 2013) "Disturbo da gioco d'azzardo", rappresenta un importante problema di salute pubblica che colpisce indistintamente tutte le fasce sociali, pur privilegiando quelle più svantaggiate culturalmente e economicamente e può portare alla rottura dei legami familiari e sociali ed alla compromissione della posizione lavorativa e sociale e, nei casi più estremi, sino a gravi fatti delittuosi contro di sé ed i propri congiunti nonché a generare fenomeni criminosi e ad alimentare il fenomeno dell'usura;
- il gioco d'azzardo patologico è ormai inquadrato come una malattia sociale nell'ambito delle dipendenze patologiche, al pari delle dipendenze da droghe e da alcol ed è caratterizzato da sintomi clinicamente rilevabili, quali la perdita del controllo sul proprio comportamento e la coazione a ripetere (la cosiddetta rincorsa delle perdite);
- in conseguenza dell'incremento della prevalenza di tale patologia tra la popolazione, prodotto in larga misura dall'incontrollata crescita, a far data dalla metà degli anni '90 del '900, dell'offerta di gioco lecito in denaro, già nel 2012, con il Decreto Legge n 158 del 13 settembre, "*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*", convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, il legislatore aveva previsto di aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA) "*con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità*";

Considerato che:

- il D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 Testo Unico degli Enti Locali all'art. 3, comma 2 così recita:

" Il Comune è l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" e conferisce ai Sindaci una generale potestà di regolamentare gli orari degli esercizi ai sensi dell'art. 50, comma 7 " 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";

- la circolare n. 557/PAS.7801.12001 del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 23 giugno 2010, nonché la nota del 19 marzo 2013 del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, con le quali viene precisato che gli orari di apertura e chiusura delle attività autorizzate dalla Questura ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S.

- esercizi dediti al gioco con apparecchi da intrattenimento denominati new slot e videolottery terminal;
- negozi dediti all'attività prevalente di raccolta di scommesse;

sono regolamentate dal Sindaco sulla base dei poteri descritti con l'art. 50, comma 7, del T.U.EE.LL. e ciò in ragione del fatto che tutti gli esercizi dediti al gioco rientrano nella categoria degli "esercizi pubblici";

- la Direttiva della Comunità europea 123/2006 sulla liberalizzazione del commercio, recepita con Decreto Legislativo n. 59 26.03.2010 - - cosiddetta Direttiva Bolkestein - - all'articolo 12 prevede che *"nei casi in cui sussistano motivi imperativi di interesse generale (definiti alla lettera h) dell'art.8 come: ragioni di pubblico interesse tra le quali... l'incolumità pubblica, la sanità pubblica...la tutela dei consumatori...)* l'accesso e l'esercizio di un'attivitàpossono ... essere subordinati al rispetto di...requisiti quali: restrizioni quantitative o territoriali ... in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra... l'obbligo per il prestatore di fornire ... altri servizi specifici";
- il Decreto Legge 13/8/2011 nr. 138, come modificato dalla Legge di conversione 14/9/2011 n. 148, consente di stabilire *"restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche"*, ivi compreso *"il divieto di esercizio di un'attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione ad esercitarla solo all'interno di una determinata area"*, qualora la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana e la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata;
- la Corte Costituzionale con Sentenza n. 300 del 2011 ha precisato, respingendo il ricorso del Governo contro la Provincia di Bolzano, che le norme che contingentano il gioco d'azzardo *"...sono finalizzate a tutelare i soggetti 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 nonché ad evitare possibili effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica, materie che non rientrano nell'ambito 'dell'ordine pubblico e della sicurezza' di competenza esclusiva dello Stato"*;
- il Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. *Salva Italia*) all'articolo 31 comma 2 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 e dei beni culturali";

- il 23 dicembre 2011 Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda) ha sentenziato che *"...va anzitutto affermata la titolarità, in capo al Sindaco, del potere di disciplinare gli orari di tutti gli esercizi commerciali insistenti sul territorio comunale ed anche dei pubblici servizi, in forza della generale previsione di cui all'art. 50, comma 7, del TUEL ...Né è possibile ravvisare un impedimento a provvedere per il fatto che, per determinati esercizi, si sia già espresso il Questore in forza degli artt. 9 e 88 TULPS, in quanto è evidente la diversità dei presupposti valutati: l'ordine e la sicurezza pubblica, da parte del Questore; gli interessi della comunità locale, per quanto riguarda il Sindaco. I due tipi di provvedimento, quindi, si sovrappongono ed entrambi devono essere rispettati dall'impresa che ne è destinataria";*
- con le Sentenze del Consiglio di Stato (sezione quinta) n. 3271 del 30 giugno 2014 e n. 3845 del 27 agosto 2014, i magistrati hanno: *"avuto già modo di osservare come la circostanza, per la quale il regime di liberalizzazione degli orari sia applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non precluda all'Amministrazione Comunale la possibilità di esercitare, a termini dell'art. 50, comma 7, del decreto legislativo n.267/2000, il proprio potere di inibizione delle attività per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre che del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica, in caso di accertata lesione di interessi pubblici quali quelli in tema di sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute";*
- con la Sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2014 del 18 luglio 2014 è stata confermata l'interpretazione giurisprudenziale sopra richiamata affermando che: *"è stato riconosciuto che, in forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7, del decreto legislativo n. 267/2000, 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";*
- con la sentenza n. 579 del 2016, il Consiglio di Stato, ha sottolineato che l'esistenza di una precedente autorizzazione non può giustificare una deroga permanente ad una normativa successiva volta a tutela il bene della salute pubblica: sarà compito delle Amministrazioni competenti individuare le soluzioni più idonee a consentire quella *"progressiva ricollocazione"* cui fa riferimento anche il c.d. decreto Balduzzi;
- il Consiglio di Stato, con Sentenze n. 4794 e 4861 del 2015), sottolinea inoltre che i poteri del sindaco di regolarizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici ex art. 50, comma 7, del D.Lgs. n. 267 del 2000 riguardino anche le sale giochi e gli esercizi in cui siano installati apparecchi di gioco lecito;
- la Regione Piemonte a seguito della succitata Sentenza della Corte Costituzionale ha emanato in data 22 luglio 2014 una Circolare per evidenziare la legittimità del potere comunale di disciplina degli orari e di imposizione di distanze minime rispetto ai luoghi sensibili quanto alle sale giochi e agli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco precisando che il Sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate

apparecchiature per il gioco sia pure soltanto per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica ovvero della circolazione stradale;

Richiamata la legge regionale 2 maggio 2016, n. 9, con la quale la Regione Piemonte ha disciplinato le misure per la prevenzione ed il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo;

Richiamato in particolare l'art. 5, che individua, al fine di tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e di prevenire il disturbo da gioco, un elenco di luoghi ritenuti "sensibili", in prossimità dei quali è vietata la collocazione di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, disponendo altresì che i comuni possono individuare altri luoghi sensibili a cui applicare le disposizioni in materia di distanze, tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica;

Richiamato inoltre l'articolo 6 della legge regionale citata, che prevede espressamente la facoltà dei Sindaci di prevedere, per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica e della circolazione stradale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, eventuali limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, per una durata non inferiore a tre ore nell'arco dell'orario di apertura previsto, all'interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d);

Preso atto che al Sindaco, in forza della giurisprudenza, delle norme e delle disposizioni sopra citate, è consentito quindi disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco in denaro in presenza di motivate esigenze di ordine sociale e politico che rendano necessario tale intervento, per mitigarne i riflessi sociali, oltre che clinici, pur nella consapevolezza che con le limitazioni poste all'orario del funzionamento dei suddetti apparecchi non si potrà eliminare il fenomeno, ma solo creare le condizioni per disincentivare il loro utilizzo continuativo e a tempo pieno.

Dato atto che il territorio urbano è stato nell'ultimo decennio capillarmente occupato da installazioni di gioco aleatorio sia all'interno di locali destinati ad altra attività, sia quale attività a sé stante, generando crescenti problemi a danno dell'utenza, con trattamenti presso l'A.S.L. territoriale, presso la quale sono attivi da anni appositi Servizi ambulatoriali per il trattamento del gioco d'azzardo patologico, che nell'anno 2015 risulta aver seguito 215 pazienti, di cui 155 maschi e 25 femmine, dipendenti dall'uso di apparecchi automatici di gioco;

Dato atto che il territorio di questo Comune è caratterizzato dalla presenza di numerosi esercizi con disponibilità di tali apparecchi, percorrenza viaria molto intensa, con arterie stradali importanti (S.R. 589), esigenze di quiete pubblica legate anche alla presenza di luoghi di cura, di luoghi di soggiorno di anziani, per cui la necessità di limitare gli orari all'esercizio del gioco è fondamentale, a tutela di tali diritti ed esigenze, riducendo così fattori di rischio di assoluta rilevanza;

Considerato che l'analisi sopra delineata, costituisca supporto motivazionale più che idoneo a sostegno di iniziative comunali, nelle previsioni normative;

Evidenziato del resto che è molto importante in questo ambito la massima omogeneità tra i provvedimenti adottati dai Comuni; la circostanza che il giocatore "patologico" vada alla ricerca dell'apparecchio e/o del locale in cui giocare, fa sì che l'applicazione sul territorio delle limitazioni deve essere la più possibile omogenea, per evitare effetti opposti; d'altra parte, al di là dei dati per così dire "epidemiologici" ufficiali forniti dall'A.S.L., è ampiamente noto ed assodato (per i riscontri che quotidianamente si hanno nell'ambito dei rapporti con i cittadini, singoli o associati, volontari, da parte dell'Amministrazione) che la problematica del gioco patologico è ormai di tale gravità da creare effetti devastanti sempre più frequenti e incontrollabili (la perdita della dignità economica comporta, a cascata, le note problematiche di disgregazione della famiglia, le problematiche legate alla solitudine, le problematiche sui giovani); non è sicuramente dimostrabile da parte di chicchessia che anche nel Comune di Busca non vi siano queste problematiche;

Richiamata inoltre la deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 30 aprile 2015, con la quale il Consiglio ha impegnato il Sindaco nel porre in essere provvedimenti in merito, ivi comprese le ordinanze basate sulla necessità di proteggere i più deboli e garantire la sicurezza urbana, e dato atto che proprio nel contesto di tale atto si evidenziava come la questione rappresenti una vera piaga sociale "come anche emerso in recenti incontri", e inoltre che emergevano dati da riunione tenutasi presso l'A.S.L. nell'ambito dell'obiettivo "Campagna sociale", con riscontri presso SERT e iniziative del Dipartimento denominate "Il gioco d'azzardo ti toglie il sorriso";

Dato atto che recenti studi epidemiologici ed in particolare l'articolo scientifico prodotto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche "Relazione tra numero e tipo di giochi d'azzardo praticati e gioco problematico nella popolazione generale italiana" di M. Scalese et al., pubblicato sul numero 21 della Rivista Medicina delle Dipendenze, pagg. 12 e seguenti, marzo 2016, affermano che "*...il dato che se ne ricava è assolutamente clamoroso nel confermare la specifica pericolosità degli apparecchi automatici di gioco.... ogni giocatore di apparecchi automatici di gioco perde in media oltre 400 euro al mese solo in questo gioco....questo dato giustifica ampiamente i provvedimenti di contenimento dell'offerta specificamente studiati per gli apparecchi automatici di giocomessi in campo da un numero via via crescente di enti locali*";

Considerato che i soggetti in trattamento rappresentano quindi solo la punta dell'iceberg e ciò rende di particolare rilievo ciò che può essere messo in campo al di fuori degli ambulatori sanitari per arginare il fenomeno;

Ritenuto che la limitazione per 9 ore anziché per 12, possa costituire valido contemperamento anche delle esigenze di natura economica evidenziate dagli esercenti con il pubblico interesse, e possa soprattutto scongiurare il fenomeno dell'"esodo per il gioco" verso altri Comuni, con problematiche legate proprio alla mobilità, alla quiete, all'ordine pubblico;

Dato atto che il provvedimento sarà comunque suscettibile di ulteriori modifiche e/o integrazioni, alla luce di novità derivanti dal più volte richiamato coordinamento su base provinciale;

Tutto ciò premesso,

ORDINA

Che il funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b) del T.U.L.L.P.S. Regio Decreto 773/1931 collocati:

- a) negli esercizi autorizzati ex art. 86 del T.U.L.P.S. (bar, ristoranti, alberghi, rivendite tabacchi, esercizi commerciali, circoli ricreativi, ricevitorie lotto ecc.);
- b) negli esercizi autorizzati ex art. 88 del T.U.L.P.S. (agenzie di scommesse, sale bingo, sale VLT, ecc.);

sia consentito **dalle ore 12,00 alle ore 24,00 e dalle 24,00 alle 3,00 antimeridiane di tutti i giorni, compresi i festivi**

DISPONE

Che, per tutti gli esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco in denaro, il titolare della relativa autorizzazione di esercizio (o titolo equivalente) osservi, oltre a quanto sopra indicato, le seguenti disposizioni:

- **l'esercizio del gioco tramite gli apparecchi oggetto del presente provvedimento, dalle ore 03,00 alle ore 12,00, dovrà essere interrotto, mediante disattivazione o altri accorgimenti valutabili dal detentore nel rispetto delle disposizioni dettate dall'AAMS;**
- l'esposizione di un apposito cartello (di dimensioni minime cm 20x30), in luogo ben visibile al pubblico, contenente in caratteri evidenti formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincita in denaro, nonché le altre prescrizioni previste dalla Legge;
- l'esposizione all'esterno del locale di un cartello indicante l'orario di apertura delle sale giochi e/o di funzionamento degli apparecchi.

La revoca dell'ordinanza n. 2791 del 24 agosto 2016;

Fatta salva l'applicazione di altre disposizioni di legge, nonché delle previsioni del codice penale, la violazione alle disposizioni previste dalla presente Ordinanza comporta la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 500,00 ad un massimo di euro 1.500,00 ai sensi dell'art. 11 della Legge Regionale 9/2016, con l'applicazione dei principi di cui al capo I della legge 24 novembre 1981 n. 689.

Come previsto dall'art. 11 della L.R. 9/2016, ai soggetti che nel corso di un biennio commettono tre violazioni, anche non continuative, delle disposizioni previste dalla presente ordinanza, sarà comminata la sanzione accessoria della chiusura definitiva degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del Regio Decreto 773/1931 mediante sigilli, anche se hanno proceduto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria.

La presente Ordinanza:

- sarà pubblicata all'Albo pretorio on line, sul sito istituzionale del Comune di Busca e resa nota al pubblico attraverso i mezzi di comunicazione locali e attraverso le altre forme idonee di pubblicità e informativa.
Sarà efficace dal giorno successivo alla pubblicazione all'Albo Pretorio;
- verrà comunicata all'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Cuneo, alla Questura di Cuneo, al Comando Provinciale dei Carabinieri di Cuneo e al Comando Provinciale della

Guardia di Finanza di Cuneo, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato nonché a tutte le dislocazioni locali dei sopra elencati organismi.

La Polizia Locale e gli Ufficiali e Agenti della Forza Pubblica sono incaricati dell'esecuzione della presente ordinanza.

AVVERTE

Che avverso la presente ordinanza è ammesso ricorso, entro 60 giorni dalla pubblicazione, al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte ed entro 120 giorni, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica;

Busca, lì 18 novembre 2016

Il Sindaco
Dott. Marco GALLO
Firmato digitalmente