

AZIONI LOCALI PER LA PREVENZIONE E CONTRASTO AL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO

**REGOLAMENTO D'AMBITO, REGOLAMENTO COMUNALE E
ORDINANZA DEL SINDACO**



MODULO 2 – 26.11.2020

**FORMAZIONE AMMINISTRATORI
GAP ISOLA BERGAMASCA E BASSA
VAL SAN MARTINO**

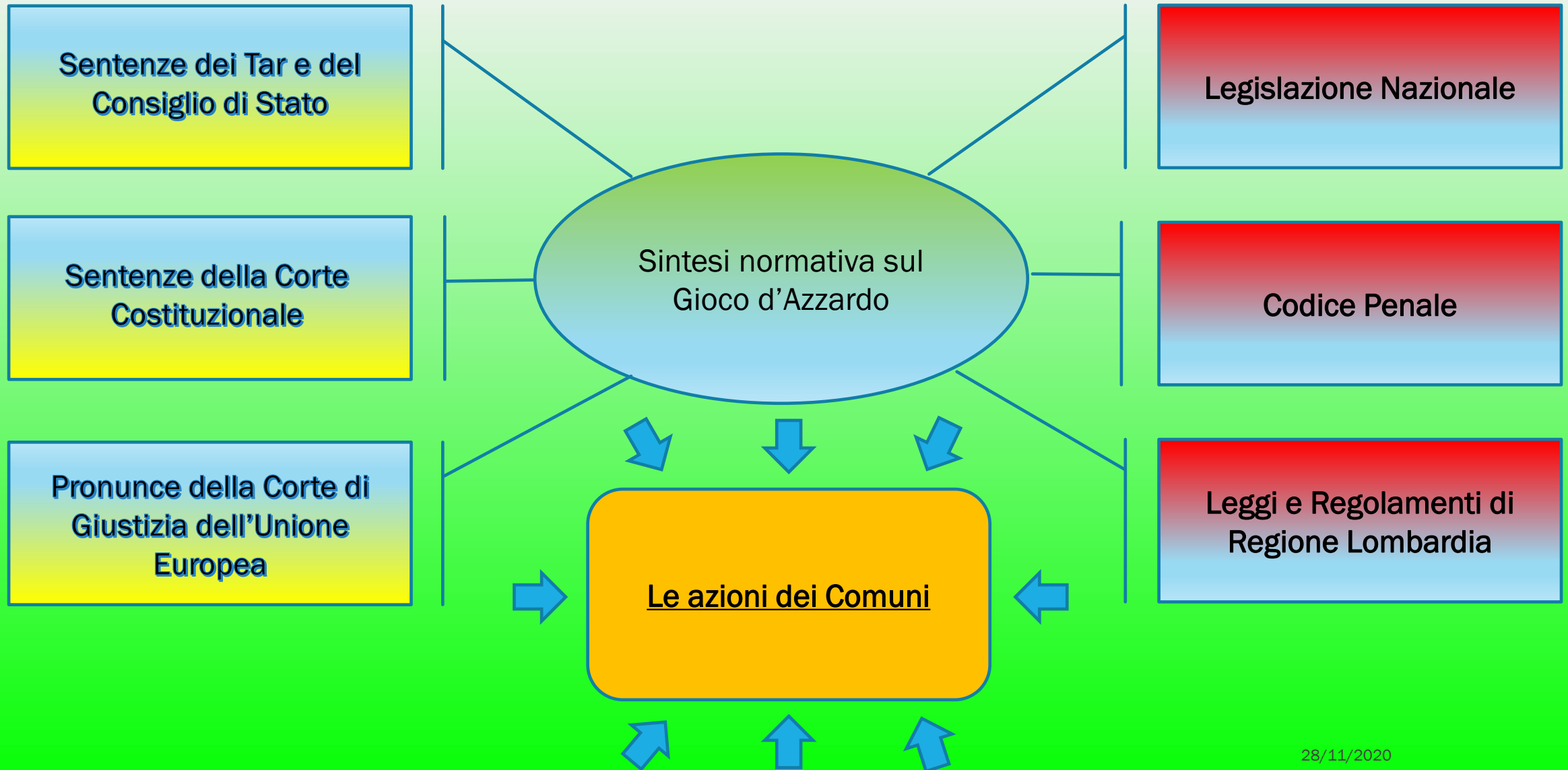


INQUADRAMENTO SISTEMATICO DELLA MATERIA

PREMESSA

- Nel corso degli anni è maturata la convinzione della necessità di adottare **misure efficaci per affrontare il Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA)**, così definito dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 (di conversione del decreto-legge n. 87 del 2018, il c.d. Decreto dignità), rappresentante una **forma di vera e propria patologia, intesa come dipendenza comportamentale**, che sta coinvolgendo un **numero molto rilevante di soggetti** e al tempo stesso **contrastare la forte presenza delle organizzazioni criminali** che hanno investito ingenti risorse non solo nel gioco illecito, ma anche in quello legale.
- Si registrano al riguardo **numerosissimi provvedimenti adottati dai diversi soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali)** che hanno dato luogo a un **fortissimo contenzioso, oggetto di una copiosa giurisprudenza** (spesso accompagnati da **richieste di risarcimento**, al fine di **intimorire gli Amministratori locali coinvolti**. In base al **recente orientamento**, il **giudice amministrativo sottolinea l'assenza di una condotta illecita dell'Amministrazione**, che ha ispirato la sua **azione** alla ricerca di strumenti **idonei ad affrontare un fenomeno nuovo e complesso come quello del gioco patologico** - sentenza n. 602 del 2016 -).
- **Il quadro normativo** si è andato **via via consolidando, ma è tuttora in continua evoluzione**, necessitando di una costante e continua analisi ed attenzione sul tema e sugli strumenti da adottare.
- **Manca** a tutt'oggi una **riforma complessiva del settore**.

QUAL E' IL QUADRO NORMATIVO DI SINTESI?



I SOGGETTI COINVOLTI

I SOGGETTI COINVOLTI NELLE POLITICHE DI PREVENZIONE DEL GAP, E DELLE FINALITÀ GIÀ DELINEATE NELLA L.R. 8/13 : I COMUNI, LE ATS I SOGGETTI DEL TERZO SETTORE E GLI ENTI ACCREDITATI PER I SERVIZI NELL'AREA DELLE DIPENDENZE, LE ASSOCIAZIONI DI RAPPRESENTANZA DELLE IMPRESE E DEGLI OPERATORI DI SETTORE E LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA DEI DIRITTI DI CONSUMATORI E UTENTI.

QUALI SONO LE AZIONI A LIVELLO LOCALE?

- **Statuti** (*principi di tutela della salute dei cittadini*)
 - **Piani di Governo Territorio** (*ad es. ricollocazione sul territorio dei punti di gioco, al fine di indirizzarle in aree diverse da quelle residenziali*)
 - **Regolamenti** (del Commercio, di Polizia Locale, delle **Sale Gioco**)
 - **Ordinanze**
 - **Controlli**
- **Costruzione di una «Rete»:** alleanze e collaborazioni tra le amministrazioni, gli Ambiti e i Distretti, anche con altre PP.AA. e soggetti privati, per garantire un'omogeneità territoriale e favorire un'azione sinergica;
 - **Coinvolgimento e momenti di incontro:** momenti di confronto e di supporto per i gestori e gli altri attori della comunità;
 - **Promuovere capacity-building:** ad es. attivare **formazioni per il personale** che lavora nei luoghi di gioco, **formazioni per i dirigenti dell'Amministrazione** su legislazione recente e direttive su GAP, **creare condizioni culturali per contrastare il gioco d'azzardo o favorire percorsi di ricerca-azione**;
 - **Favorire e sostenere la presa in carico di situazioni critiche:** ad es. **accompagnare i casi difficili a servizi dedicati o offrire spazi di ascolto**.

MA QUAL È L'OBIETTIVO DI QUESTA NORMATIVA, ANCHE A LIVELLO LOCALE?

... Proteggere i fragili



... anche attraverso la riduzione dei «volumi» del gioco d'azzardo

Sentenza Corte Costituzionale, n. 300 del 10 novembre 2011: «le disposizioni oggetto del giudizio sono dichiaratamente finalizzate 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 c.d. compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità, la quiete pubblica».

Sentenza Corte Costituzionale, n. 56 del 31 marzo 2015: «non configurabile una lesione della libertà di iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, oltre alla protezione di valori primari attinenti alla persona umanaalla disciplina del gioco e scommesse ...è connaturale l'imposizione di penetranti limitazioni della libertà di iniziativa economica che rispondono alla protezione di tali interessi».

Moltissime Amministrazioni locali hanno provveduto ad adottare provvedimenti in materia, non per eliminare ogni forma di dipendenza patologica dal gioco (obiettivo ovviamente irraggiungibile, e comunque estraneo alle attribuzioni di un'Amministrazione comunale), ma solo per restringerne l'accesso nella consapevolezza che proprio **un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza.**

Le soluzioni scelte variano da comune a comune, anche sulla base delle specifiche problematiche di ciascun ambito territoriale.

... L'OBIETTIVO DELLA NORMATIVA A LIVELLO LOCALE È SUPPORTATA ANCHE DALLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA DI TAR E CONSIGLIO DI STATO...

- Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 2015, n. 4794
- «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 dell'impatto sul territorio dell'afflusso ai giochi degli utenti non è riferibile alla competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117 comma 2 lett. h), Cost., ma alla 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; la disciplina degli orari delle sale da gioco è infatti volta a tutelare in via primaria non l'ordine pubblico, ma la salute ed il benessere psichico e socio economico dei cittadini, compresi nelle attribuzioni del Comune ai sensi di dette norme;...»

TAR MILANO (SENT. NN. 995/2015; 1568/2015) PRECISA CHE “ **LA DISCIPLINA IN TEMA DI SALE DA GIOCO NON È DIRETTA A GARANTIRE L'ORDINE PUBBLICO, IN QUANTO GLI APPARECCHI DA GIOCO SONO CONSIDERATI ESCLUSIVAMENTE NEL LORO ASPETTO NEGATIVO DI STRUMENTI DI GRAVE PERICOLO PER LA SALUTE INDIVIDUALE E IL BENESSERE PSICHICO E SOCIO-ECONOMICO DELLA POPOLAZIONE LOCALE. BENESSERE PSICO-FISICO LA CUI TUTELA È SICURAMENTE COMPRESA TRA LE ATTRIBUZIONI DELL'ENTE LOCALE, NON SOLO IN BASE ALLA GENERALE PREVISIONE DELL'ART. 3 DEL D.L.VO N. 267 DEL 2000, MA ANCHE IN CONSIDERAZIONE DELLE NORME CHE ATTRIBUISCONO AL SINDACO UN POTERE DI ORDINANZA A TUTELA DELLA SALUTE DEI CITTADINI, IN CASO DI EMERGENZA SANITARIE, AI SENSI DEL MEDESIMO ART. 50 DEL TUEL**”. CONCLUDE L'ADITO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LOMBARDO CHE È DA “**RITENERSI LEGITTIMA L'ORDINANZA DEL SINDACO DI UN COMUNE** CON LA QUALE – A SEGUITO DI APPOSITA ISTRUTTORIA CHE RIFERISCE, SULLA BASE DI PRECISI DATI NUMERICI, DELLA RILEVANTE DIFFUSIONE DEI FENOMENI DI GIOCO PROBLEMATICI E DI GIOCO PATOLOGICO SUL TERRITORIO DEL COMUNE – È STATO DISPOSTO CHE “PER L'ESERCIZIO DI APPARECCHI E CONGEGNI AUTOMATICI DA GIOCO DI CUI ALL'ART. 110 COMMA 6 DEL R.D. 773/1931 PRESENTI IN: A) ESERCIZI AUTORIZZATI EX ART. 86 T.U.L.P.S. B) ESERCIZI AUTORIZZATI EX ART. 88 T.U.L.P.S. UN ORARIO MASSIMO DI ATTIVAZIONE DALLE ORE 10.00 ALLE ORE 24.00, **CON L'OBLIGO, IN CASO DI AUTORIZZAZIONE EX ART. 88 T.U.L.P.S., DI COMUNICARE AL COMUNE L'ORARIO PRATICATO**”. “**NÉ RILEVA IN SENSO CONTRARIO LA CIRCOSTANZA CHE IL SINDACO NON ABBA DISCIPLINATO L'ORARIO DI APERTURA E DI CHIUSURA DEGLI ESERCIZI, MA GLI ORARI DI ATTIVAZIONE DEGLI APPARECCHI DA GIOCO; INVERO, UNA VOLTA MESSA IN LUCE LA CORRELAZIONE TRA IL POTERE IN ESAME E LE FINALITÀ DI TUTELA ANCHE DELLA SALUTE E DEL BENESSERE DEI CITTADINI, È DEL TUTTO RAGIONEVOLE RITENERE CHE LA DELIMITAZIONE DEGLI ORARI POSSA ESSERE EFFETTUATA IN MANIERA SELETTIVA, OMISSIS**”.....

COME È STRUTTURATO QUESTO POTERE DI INTERVENTO A LIVELLO LOCALE?

LA COMPETENZA NELLA DEFINIZIONE DEGLI ORARI È IN CAPO AL SINDACO

- Corte Costituzionale 18 luglio 2014, n. 220
- La Corte stabilisce che la *legislazione ordinaria vigente ed in particolare il comma 7 dell'art. 50 del TUEL fornisce un sufficiente fondamento legislativo al potere sindacale di arginamento della patologia da gioco* laddove prevede che il Sindaco può disciplinare orari degli esercizi dove sono installate apparecchiature per il gioco, per esigenze di tutela della salute
- L'art. 50, comma 7, del TUEL stabilisce 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**»

IN PARTICOLARE LA SENTENZA N. 684/2020 DEL TAR LOMBARDIA-SEZ. BRESCIA: IL CASO CAVERNAGO

- Distinzione di ruoli tra Consiglio Comunale e Sindaco:
- Innanzitutto, nella sentenza del TAR si ricorda che *la competenza rispetto alla limitazione degli orari di funzionamento degli apparecchi del gioco è assegnata al Sindaco, ai sensi dell'art. 50, comma 7 del TUEL: il Consiglio comunale pertanto può soltanto svolgere una funzione di indirizzo in quest'ambito, mentre l'operatività della decisione si determina con l'Ordinanza sindacale.*
- N.B. Talvolta la limitazione degli orari di funzionamento degli apparecchi del gioco è stabilita direttamente nel Regolamento delle Sale con disposizioni c.d. *self-executing* (ossia, direttamente applicabili al caso concreto). Tuttavia, tale prassi, viene considerata illegittima da parte di plurimi Tar – tra i quali anche quello bresciano – proprio in considerazione del tenore dell'art. 50, comma 7, del TUEL. In seguito alla pronuncia della Corte costituzionale del 2014 la giurisprudenza amministrativa pare infatti riconoscere la competenza del Consiglio comunale a dettare i criteri cui deve attenersi il potere sindacale nel regolare gli orari di apertura delle sale gioco, in quanto “esercizi commerciali” e l'utilizzo in questo campo dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7. Infatti, secondo il Tar Piemonte *«l'art. 50 co. 7 d.lgs. n. 267 del 2000 impone un vincolo di conformità all'ordinanza del Sindaco solo laddove gli indirizzi del consiglio comunale siano già stati espressi, ma non subordina l'esercizio del potere di fissare gli orari alla previa adozione di un atto di indirizzo del Consiglio comunale»* (sentenze nn. 824, 826, 827, 828 e 834 del 2017).

N.B. TUTTAVIA, PARTE DELLA GIURISPRUDENZA CONSIDERA LEGITTIMA ANCHE LA PRASSI DI PREVEDERE LA DISCIPLINA DEGLI ORARI DIRETTAMENTE NEL REGOLAMENTO COMUNALE

- Parte della giurisprudenza amministrativa ritiene comunque valida l'opzione delle Amministrazioni di stabilire la limitazione oraria di sale giochi o scommesse e apparecchi direttamente nel regolamento comunale (in base a criteri sostanziali, i regolamenti possono essere definiti come atti generali, astratti ed innovativi).
- A tal proposito, tale filone giurisprudenziale (Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2005, n. 450; Sez. III, 10 luglio 2020, n. 4464) distingue tra due categorie di atti regolamentari:
 - gli atti contenenti solo 'volizioni preliminari', cioè statuizioni di carattere generale, astratto e programmatico, come tali non idonee a produrre una immediata incisione nella sfera giuridica dei destinatari
 - gli atti regolamentari denominati 'volizione -azione', i quali contengono, almeno in parte, previsioni destinate ad una immediata applicazione equindi, come tali, capaci di produrre un immediato effetto lesivo nella sfera giuridica dei destinatari.
- Mentre in relazione alla prima tipologia, i regolamenti devono necessariamente essere impugnati assieme ai relativi atti, al contrario, i regolamenti del secondo tipo devono essere gravati immediatamente, a prescindere dalla adozione di atti applicativi.

QUAL È L'ITER AMMINISTRATIVO DA SEGUIRE?



QUAL È L'ITER AMMINISTRATIVO DA SEGUIRE?

- 1) **ISTRUTTORIA**: un'analisi puntuale dell'incidenza del fenomeno all'ambito territoriale di riferimento e della sua gravità dello stesso sotto il profilo patologico, sociale ed economico, atto a giustificare l'intervento disciplinare sugli orari di apertura.
- 2) **SENSIBILIZZAZIONE SUL TERRITORIO**: coordinamento a livello locale e/o a livello sovracomunale; coinvolgimento di Enti del Terzo settore che operano nel settore; eventuale contrattazione con Associazioni di categoria;
- 3) **NORMATIVA A LIVELLO SOVRACOMUNALE**: definizione di prassi e/o regolamenti sovracomunali (es. schema di Regolamento d'Ambito) e per giungere ad una disciplina uniforme su un ampio ambito territoriale, al fine di prevenire, nei limiti del possibile, il fenomeno trasmissivo.
- 4) **REGOLAMENTO COMUNALE**: traduzione sul piano normativo locale degli indirizzi generali inerenti il contrasto al gioco d'azzardo. Lo scopo di tale strumento normativo a carattere generale, ha uno scopo limitativo di un fenomeno sociale patologico, ma non preclusivo dell'iniziativa economica di un settore bene specifico.
- 5) **ORDINANZA DEL SINDACO EX ART. 50, CO. 7 TUEL**: strumento operativo ed esecutivo, autonomo o recettivo degli indirizzi del Consiglio comunale, volto a dettare la disciplina di dettaglio sulla limitazione degli orari.
- 6) **CONTROLLI E SANZIONI**: scopo preventivo e/o sanzionatorio, al fine di garantire l'effettivo rispetto della normativa in materia di cui l'Ente locale si è dotato.

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

1) ISTRUTTORIA

- **COS'E':** Raccolta e analisi dei dati sul pericolo del gioco d'azzardo, unitamente alla verifica dei relativi risultati, al fine di valutare l'intervento regolamentare da adottare sul territorio di riferimento (es. Studio dell'Osservatorio delle Dipendenze; relazione dell'Ambito Territoriale di competenza; riscontri a livello di singolo Ente Locale; analisi dei dati forniti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, anche per il tramite del sistema S.M.A.R.T.; ecc.);
- **SCOPO:** prodromica alle successive fasi e che deve essere a supporto degli atti formali adottati dall'Ente locale;
- **SOSTENIBILITA' DEGLI ATTI FORMALI:** Determinante è la dimostrazione che nel Comune in questione, nel periodo analizzato, vi sia la presenza importante della problematica e/o la sua **crescita** (e non soltanto con riferimento ad una crescita dei numeri assoluti della raccolta del gioco, di quelli specifici delle giocate con videolottery e/o dell'incidenza di queste ultime sul totale del volume di gioco, ma **soprattutto con riferimento al numero di persone coinvolte e alle conseguenze sociali sul territorio**);
- Deve avere le seguenti caratteristiche:
 - **Preventiva:** prima dell'approvazione del Regolamento a livello d'Ambito e/o Locale, nonché prima dell'adozione dell'Ordinanza sindacale
 - **Perimetrata:** deve individuare il perimetro territoriale di analisi, anche in funzione delle successive decisioni dell'Amministrazione sul piano regolamentare e del Sindaco (*«il Comune si è limitato a basare le proprie scelte su studi riguardanti la situazione dell'intera provincia e a uniformarsi alle indicazioni generali ricavate da tali studi e accordi di programma generici. Esse, dunque, non risultano essere scaturite dall'accertamento della concreta necessità, a livello locale, di incidere su di un fenomeno di cui non è stata, in concreto, accertata la rilevanza nel territorio» ...omissis....: “necessità che avrebbe giustificato l'intervento regolamentare derogatorio rispetto alla vigente normativa, che non impone limiti all'orario di gioco, né tantomeno prescrive dei periodi di sospensione della possibilità di praticare il gioco nel corso della giornata” (cfr., T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II, 25 marzo 2019, n. 274)»*);

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

1) ISTRUTTORIA - SEGUE

- Deve avere le ulteriori seguenti caratteristiche:
 - **Adeguate e puntuale**: deve individuare l'aspetto che si vuole contrastare, le fasce sociali che si intendono tutelare, i luoghi da preservare, ecc (il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 449/2018 ha chiarito che "i motivi di interesse generale che consentono le limitazioni di orario in discorso non possono consistere in un'apodittica e indimostrata enunciazione, ma debbono concretarsi in ragioni specifiche, da esplicitare e documentare in modo puntuale", l'obbligo motivazionale non può ritenersi assolto nella fattispecie in esame, in cui non vi è alcun riferimento alle esigenze di intervento e all'efficacia delle misure adottate.);
 - **Attuale**: deve tenere in considerazione le tecnologie riguardanti i luoghi e gli apparecchi che si intende regolamentare («L'intervento regolatorio dei Comuni deve quindi tenere conto della nuova disciplina del gioco d'azzardo, e delle norme tecniche adottate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per consentirne l'implementazione»), nonché coordinarsi con i nuovi sistemi di monitoraggio della P.A. competente («Inoltre, l'intervento regolatorio dei Comuni deve utilizzare la sempre maggiore quantità di dati disponibili, dopo che il legislatore nazionale, attraverso l'art. 1 comma 569 della legge 30 dicembre 2018 n. 145, ha obbligato l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli a mettere a disposizione degli Enti Locali gli orari di funzionamento degli apparecchi di cui all'art. 110 comma 6-a-b del TULPS»);
 - **Richiamata**: l'istruttoria «sociale» va posta necessariamente quale base motivazionale per gli atti da adottare e approvare a livello locale, essendo il presupposto logico-giuridico a sostegno dei relativi atti;
 - **Aggiornata**: necessità di una rivalutazione periodica degli interessi in conflitto ai fini di una eventuale revisione della disciplina (Tar Lombardia – Sez. Brescia, n. 1326 del 2015). Ogni 18-24 mesi.

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

1) ISTRUTTORIA - SEGUE

- L'istruttoria e il principio di precauzione. Secondo le ultime pronunce, il Consiglio di Stato sta iniziando a respingere con sempre maggior forza le censure dei ricorrenti in merito all'esistenza o meno di una puntuale istruttoria a sostegno dei provvedimenti locali adottati, sostenendo che il fatto che nell'istruttoria manchino dati specifici sulla ludopatia nel territorio di riferimento non crea problemi: la diffusione del gioco d'azzardo patologico va infatti considerata come obiettivamente pericolosa per la salute umana e, sulla base del principio di precauzione (ormai introdotto nell'ordinamento), è possibile *“reagire rapidamente e anche in anticipo di fronte a un possibile pericolo per la salute umana”*. Sul punto, per l'orientamento che afferma invece la necessità di un'istruttoria più penetrante, si veda la sentenza del Consiglio di Stato 1418/2020.
- il principio di precauzione, che permette di *reagire rapidamente di fronte a un possibile pericolo per la salute umana*, animale o vegetale, ovvero per la protezione dell'ambiente.
- Infatti, nel caso in cui i dati scientifici non consentano una valutazione completa del rischio, il ricorso a questo principio consente, ad esempio, di impedire la distribuzione dei prodotti che possano essere pericolosi ovvero di ritirare tali prodotti dal mercato o, nel caso di specie, di intervenire anche in assenza di dati completi ed esaustivi.
- *Il principio di precauzione è citato nell'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (UE).* Il suo scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente grazie a delle prese di posizione preventive in caso di rischio. Tuttavia, *nella pratica, il campo di applicazione del principio è molto più vasto e si estende anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale.*
- *Il ricorso al principio di precauzione è pertanto giustificato quando riunisce tre condizioni, ossia:*
 - *l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi;*
 - *la valutazione dei dati scientifici disponibili;*
 - *l'ampiezza dell'incertezza scientifica.*

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

3 - 4) REGOLAMENTO D'AMBITO/COMUNALE

- Non ha un'impostazione rigida, ma, nell'ambito della materia a commento e, soprattutto, in funzione dell'istruttoria effettuata e delle attività di sensibilizzazione poste in essere, le PP.AA. possono dotarsi di uno strumento regolamentare da cui scaturisca l'indirizzo dell'Ambito territoriale e/o del Consiglio comunale;
- Può altresì avere un ambito di applicazione variegato: «Non rileva la circostanza che Non abbia disciplinato l'orario di apertura e di chiusura degli esercizi, ma gli orari di attivazione degli apparecchi da gioco ... (Tar Lombardia – Sez. Milano, nn. 995/2015; 1568/2015)»
- Deve richiamare la parte istruttoria che ha preceduto la sua approvazione;
- La deliberazione di approvazione deve essere adeguatamente motivata, richiamando l'intero iter istruttorio, individuando e manifestando in maniera chiara ed esplicita i presupposti dell'intervento e la coerenza della soluzione adottata rispetto all'obiettivo perseguito (cfr. Tar Lombardia – Sez. Milano n. 1467 del 2016);

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

3 - 4) REGOLAMENTO D'AMBITO/COMUNALE - SEGUE

- Se la delibera di approvazione dello Schema di Regolamento d'Ambito può «permettersi» una motivazione di più ampio respiro, la deliberazione che porta all'approvazione il Regolamento a livello comunale deve necessariamente dotarsi di una motivazione particolarmente stringente;
- Inquadra e regola la materia in senso generale (con talune clausole eventualmente self-executing. Ad es. ambito di applicazione, ecc.), lasciando all'Ordinanza del Sindaco la puntuale indicazione delle limitazioni d'orario.
- Cfr. Tar Lombardia – Sez. Brescia, n. 194/2020:
 - «né la deliberazione di approvazione del regolamento tipo adottato dalla Conferenza dei Sindaci, né quella, conseguentemente, del Consiglio comunale di Osio Sopra né i regolamenti stessi contengono alcun riferimento a dati rilevati e riferibili all'area in cui ricade il Comune sintomatici di una situazione di pericolo per la salute pubblica legittimante l'intervento incidente sulla libertà di iniziativa economica regolarmente autorizzata in capo all'odierna ricorrente, ovvero ai risultati di indagini epidemiologiche giustificanti la misura di contenimento avversata, peraltro, molto più restrittiva di quella indicata come auspicabile dalla Conferenza unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2017.
 - In tali atti vi sono solo generici riferimenti alla volontà di “limitare le conseguenze sociali dell'offerta di gioco su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, e non secondariamente, di creare un argine a forme di dequalificazione territoriale e di infiltrazione criminale”, senza, peraltro, operare alcun riferimento a come le misure adottate possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.
 - Invero, il Comune resistente ha depositato, allegato n. 6, un documento recante “alcuni dati locali e possibili linee di intervento”. Esso non risulta richiamato né nel provvedimento di approvazione dello schema tipo di regolamento, né nella deliberazione di approvazione del regolamento comunale, né nel regolamento stesso».

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

- Il principio di proporzionalità (per valutare l'esistenza di provvedimenti irragionevoli, sproporzionati e troppo restrittivi dell'autonomia del privato)
- i provvedimenti a commenti – che hanno una preminente finalità di carattere socio – sanitario, estranea alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza - devono rappresentare un ragionevole contemperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico a prevenire e contrastare i fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, in particolare nelle fasce più deboli della popolazione, oltre che a regolare i problemi di traffico e viabilità dovuti all'afflusso notevole di utenza in prossimità dei locali di gioco-scommesse;
- I Comuni devono altresì tenere conto delle innovazioni introdotte dal legislatore (si v. caso Cavernago «l'introduzione con il DL 87/2018 (come convertito) dell'accesso alle videolottery solo con tessera sanitaria (a tutela dei minori), la previsione di formule di avvertimento sugli apparecchi e il monitoraggio attraverso la tecnologia del volume di gioco (anche rispetto alla sua distribuzione territoriale) sono tutti elementi che il Comune avrebbe dovuto tenere debitamente in considerazione prima di emanare la propria disciplina» (...) in quanto ciò avrebbe ridotto lo spazio di intervento a disposizione del Comune, evitando un'impostazione «rigida» nella limitazione degli orari, che viola il principio di proporzionalità).
- La legge n.145 del 30 dicembre 2018 prevede che *“al fine di rendere effettive le norme degli enti locali che disciplinano l'orario di funzionamento degli apparecchi”, a partire dal 1° luglio 2019 Comuni ed Enti locali potranno rivolgersi all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per verificare l'effettiva applicazione delle ordinanze emanate sulle limitazioni degli orari da gioco relative agli apparecchi da intrattenimento.*

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

- Il Consiglio di Stato ricorda che il principio di proporzionalità, secondo varie sentenze, si deve intendere rispettato in presenza di tre elementi: idoneità del mezzo, stretta necessità, adeguatezza.
- Il Collegio arriva alla conclusione che ridurre l'offerta mediante la riduzione degli orari costituisce una scelta proporzionata per fronteggiare la ludopatia; non ha fondamento poi l'ulteriore argomentazione dei gestori privati secondo cui in presenza delle limitazioni orarie i cittadini possono comunque rivolgersi ad altre forme di gioco (es. online): da una questa considerazione, anzi, il Collegio trae ulteriormente fondamento per giustificare i limiti di tempo, in quanto è la dimostrazione che comunque una riduzione dell'offerta è necessaria, soprattutto se diffusa.

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

■ La limitazione degli orari

... è proporzionata quando:

- 1) è stabilita in fasce orarie e i tempi di spegnimento sono distribuiti in modo equilibrato su tutta la giornata;
- 2) comporta il minor sacrificio possibile per i gestori delle sale (a cui è consentito anche tenere aperti i locali fino alle 24 per altre attività, con gli apparecchi spenti dalle 22);
- 3) gli orari di chiusura e di spegnimento sono tali da indirizzare i soggetti a rischio, verso altre attività ed interessi, riducendo così il fattore ossessivo compulsivo che si è visto contraddistinguere il gioco d'azzardo patologico (viene sottolineato infatti che il fenomeno della ludopatia deve essere visto come un "disturbo psichico che spinge l'individuo a concentrare ogni suo interesse sul gioco, in maniera ossessiva e compulsiva")

... non sono proporzionate quando:

- 1) privano la licenza della Questura (che, in merito agli orari, fa un rinvio diretto alla disciplina comunale) di una porzione significativa del suo valore economico;
- 2) non sono in grado di incidere sul vero problema del gioco patologico (nel caso del Comune di Cavernago il Giudice del Tar afferma che il «vero problema» a commento è individuato nella «eccessiva durata delle sessioni di gioco individuali», visto che questa (la durata) non sarebbe intaccata da una lunga sosta notturna e che invece l'obiettivo potrebbe essere meglio perseguito attraverso l'introduzione di fasce di intervallo durante il giorno).

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

- Appare giustificata anche la chiusura delle sale VLT alle ore 22 “in ragione della più elevata pericolosità, ai fini del rischio di determinare forme di dipendenza patologica, dei giochi praticati presso le sale dedicate, in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza, gli apparecchi a ciò destinati, per la loro ubicazione, modalità, tempistica, danno luogo – più di altre – a manifestazioni di accesso al gioco irrefrenabili e compulsive, non comparabili, per contenuti ed effetti, ad altre forme di scommessa che possono anch’esse dare dipendenza”.
- Consiglio di Stato, sez. V, 1 agosto 2015, n. 3778:
 - Sono legittime le ordinanze con le quali il Sindaco disciplina, in senso più restrittivo, gli orari di apertura delle sale pubbliche da gioco e di scommesse, aggiungendo anche un limite agli orari di utilizzo dei video-giochi e slot-machine posti all'interno di altri esercizi commerciali e pubblici esercizi, prescindendo dagli orari di apertura di questi ultimi e prevedendo l'articolazione dell'orario di apertura delle sale giochi in due categorie (periodo scolastico e non scolastico), con la fissazione di un orario di apertura più ristretto a partire dalle ore tredici durante l'anno scolastico, con l'evidente e condivisibile finalità di arginare il fenomeno dell'evasione scolastica.
- Il tema dell'orario unico e indifferenziato per tutte le tipologie di es. commerciali: nei ricorsi dei gestori viene contestata la disparità di trattamento che si crea imponendo un orario unico e indifferenziato per tutte le tipologie di esercizi commerciali. Il TAR in questo caso boccia le censure del gestore, affermando che l'uniformità degli orari per gli apparecchi ovunque installati costituisce invece presupposto per l'efficacia della misura stessa, posto che altrimenti la trasmigrazione degli utenti da un'attività all'altra vanificherebbe ogni sforzo.
- In definitiva: Sotto un ulteriore profilo, la sentenza 585/2020 del Tar Catania ricostruisce anche lo scopo delle limitazioni orarie introdotte dai sindaci, rinvenendolo non nell'eliminazione del fenomeno della ludopatia, bensì nella creazione delle condizioni per sfavorire un'offerta di gioco illimitata. Questa considerazione chiaramente è utile anche nell'ottica dell'individuazione dei criteri entro cui i giudici si devono muovere nell'esprimere un giudizio su proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza delle varie misure.

IL VALORE DELL'INTESA STATO-REGIONI: Cons. Stato, Sez. V, 30 giugno 2020, n. 4119; Sez. V, 13 luglio 2020, n. 4496; Sez. V, 26 agosto 2020, n. 5223; Sez. V, 20 ottobre 2020, n. 6331

Quando lo Stato attribuisce per legge a sé stesso un potere di indirizzo e coordinamento in relazione ad un settore che investe in maniera trasversale materie di competenza anche delle Regioni è dovuta nella legge statale la previsione del previo raggiungimento dell'Intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 28, quale strumento tipico di coinvolgimento delle Regioni in attuazione del principio di leale collaborazione.

Il **potere di indirizzo e coordinamento non è stato, tuttavia, ancora esercitato** perché il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze non è stato adottato, mentre è stata conclusa l'intesa nell'ambito della Conferenza Unificata Stato Regioni Enti locali il 7 settembre 2017.

Per essere prevista quale atto prodromico all'esercizio del potere statale di coordinamento ed indirizzo con finalità di coinvolgimento delle Regioni, **all'Intesa non può riconoscersi ex se, e senza che i suoi contenuti siano recepiti nel decreto ministeriale, alcuna efficacia cogente.**

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

- Le scelte degli Enti Locali sono molte e variegate:
 - Molte Amministrazioni hanno previsto un orario di apertura complessivo limitato a 8/10 ore giornaliere, spesso con differenti fasce orarie, soprattutto per tener conto degli orari scolastici (vedi ad esempio le considerazioni di cui al parere del Consiglio di Stato n. 402 del 2019, cit.);
 - Altre hanno stabilito la determinazione delle fasce orarie (affidata ad un'ordinanza del Sindaco) coinvolgendo anche la vendita (diretta o tramite distributori automatici) dei biglietti delle lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto etc.);
 - Altre ancora hanno adottato i propri provvedimenti con riferimento ai luoghi sensibili, estendendo tali limitazioni orarie alle sale scommesse (a quest'ultimo riguardo vedi la recente sentenza del Tar Marche, sez. I, 7 gennaio 2019, n. 12 o Tar Lombardia, sezione staccata di Brescia, sez. II, 4 giugno 2019, n. 538).

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

Consiglio di Stato, parere 1200/2000

- Il Consiglio di Stato è stato chiamato a pronunciarsi sull'ordinanza 104/2018 del Sindaco di Reggio Calabria, a sua volta attuazione della Legge regionale 9/2018, in seguito a un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentato da alcune società (facenti capo ad un'unica persona).
- L'Ordinanza. Vengono disciplinati nel dettaglio gli orari di apertura:
 - 1) l'orario di apertura delle sale giochi è 9-24; gli apparecchi e congegni automatici e da gioco di presenti all'interno delle stesse, possono funzionare nelle fasce 9-12 e 17-22 per un massimo di 8 ore tutti i giorni;
 - 2) per gli apparecchi collocati negli esercizi commerciali, pubblici esercizi o altri punti vendita del gioco l'orario di funzionamento è 9-12 e 16-21 per un massimo di 8 ore in tutti i giorni;
 - 3) per gli apparecchi collocati presso le rivendite di generi di monopolio, l'orario di funzionamento è 9-13 e 16-20, per un massimo di 8 ore.

Tar Aosta, sentenza n. 49/2020

- le limitazioni orarie introdotte non sono in contrasto con l'art. 41 Costituzione: anzi, è proprio questa disposizione a ribadire che la libera iniziativa economica non deve svolgersi in contrasto con l'utilità sociale;
- i limiti temporali introdotti dalla Legge non sono manifestamente irragionevoli o abnormi: nella sentenza si sottolinea che il periodo di 8 ore di apertura giornaliera ***“ricomprende complessivamente un terzo della giornata (...) un arco temporale né troppo ristretto, né del tutto irrisorio”***.

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

TAR di Catania, il quale si è pronunciato con tre sentenze: 2566/2018, 1963/2019, 585/2020

I principi di ragionevolezza e proporzionalità. Un punto su cui tutte e tre le sentenze intervengono è quello relativo alla presunta violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Anche in questo caso le sentenze bocciano le argomentazioni dei gestori delle sale:

- 1) le sentenze 1963/2019 e 585/2020 operano innanzitutto una ricostruzione delle caratteristiche del settore del gioco d'azzardo, ribadendo che non si tratta di "un'attività economica ordinaria, dati i suoi possibili effettivi negativi per la salute, e dati i suoi costi sociali", 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". Nel fare ciò vengono richiamate varie norme e pronunce, tra cui: la Corte di Giustizia UE (sentenza 22 gennaio 2015, c 463-2013), il Consiglio di Stato (in particolare la sentenza 4867/2018), il Decreto Balduzzi;
- 2) da queste considerazioni si ricava che l'introduzione di misure limitative nel settore non solo è del tutto legittimo, ma sussisterebbe in questo senso anche un vero e proprio obbligo di intervento per le amministrazioni comunali, sia rispetto alla tutela della salute, sia in ossequio del principio di precauzione (di nuovo si richiama la sentenza 4867/2018 del Consiglio di Stato);
- 3) sul piano della lamentata eccessiva compressione della libera iniziativa economica, la sentenza 2566/2018, oltre a richiamare la nozione di utilità sociale contenuta nell'art. 41 della Costituzione, qualifica la salute come "bene di rilevanza costituzionale protetto in modo assoluto, che non tollera bilanciamenti o parziali compromissioni": da ciò discende che "la subordinazione ad essa delle possibilità di profitto individuale è in altri termini sempre idonea, necessaria, adeguata e proporzionale";
- 4) nello specifico delle misure introdotte si esprime, inoltre, la sentenza 1963/2019 che ritiene che l'ordinanza abbia realizzato un "ragionevole contemperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico perseguito, sintetizzabile nell'esigenza di ridurre il rischio di dipendenza patologica derivante dalla frequentazione di sale da gioco o scommessa e dall'utilizzo di apparecchiature per il gioco".

Il problema di una tutela "a macchia di leopardo". Infine, il TAR è chiamato a pronunciarsi sull'asserita irragionevolezza delle limitazioni orarie dovuta alla circostanza che esse vengono applicate solamente nel Comune di Messina e non anche in quelli limitrofi (ossia a macchia di leopardo, con possibilità di spostarsi altrove nelle fasce orarie di interruzione del gioco).

- In realtà, secondo i giudici, ciò costituirebbe solo "una mera circostanza di fatto inidonea a determinare la illegittimità" delle misure adottate, e non inciderebbe comunque sull'efficacia del provvedimento.

CONS. ST. N. 1933/2018

A fronte del **potere del Sindaco di disciplinare l'orario di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi** con vincite in danaro “**deve...afferinarsi la sussistenza anche di un corrispondente potere sanzionatorio**, che sia effettivo e dunque non meramente simbolico o sproporzionato, in modo da garantire l'effettività della stessa disciplina sindacale”



NEL CONCRETO ...

CONTENUTI GENERALI DEL REGOLAMENTO

Il Regolamento disciplina le modalità di gestione e svolgimento delle attività di gioco lecito, previste ed autorizzate ai sensi del **Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza** approvato con R.D. 18 giugno 1931 n. 773 e s.m.i. (T.U.L.P.S.), nonché dalla **legge regionale Lombardia n. 8/2013** come modifica dalla L.R. n. 11/2015 e n. 34/2016, dalla D.G.R. n. 1274 /2014 e dal Regolamento Regionale n. 5/2014 ss.mi

Sono oggetto del Regolamento tutte le attività di gioco lecito, effettuate nelle tipologie di esercizi indicate nel D.M. Economia e Finanze n. 30011 del 30 luglio 2011, articolo 3, il cui esercizio avvenga anche sulla base di specifica concessione rilasciata dall'amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (AAMS), e che prevedano vincite in denaro:

- attività di gioco utilizzando apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento (previsti e disciplinati dall'art. 110 comma 6 lettera a) e b) del TULPS R.D. n. 773/1931, sia in pubblici esercizi che in altri esercizi o aree aperte al pubblico, o in sale da gioco, sale scommesse e/o ambienti dedicati al gioco);
- attività di gioco esercitato mediante apparecchi tra loro collegati in tempo reale, alla rete e ad un server centrale presente nella sala dove sono installati, comunicante costantemente con un server nazionale centralizzato che gestisce le vincite (sale VLT - videolottery - sale SLOT);
- attività di scommesse su competizioni ippiche, sportive e su altri eventi;
- 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, ad eccezione del gioco del bingo, i giochi del lotto, superenalotto e del totocalcio.

CONTENUTO ESSENZIALE DEL REGOLAMENTO

Finalità

Ambito di applicazione

Divieti

Procedure per l'installazione degli apparecchi da gioco e per l'apertura di sale da gioco e sale scommesse

Ubicazione dei locali e installazione degli apparecchi da gioco

Modalità di esercizio dell'attività' (DA COORDINARE CON ORDINANZA)

Sanzioni

ART. 86 TULPS - SEGUE

PER QUANTO RIGUARDA LA LICENZA ART. 86 DEL TULPS QUEST'ULTIMA È NECESSARIA PER L'ESERCIZIO DEL GIOCO OVVERO DI SALE GIOCHI ED È RILASCIATA DAL SINDACO. PER LE SALE DI SCOMMESSA LA LICENZA E' RILASCIATA DAL QUESTORE.

RELATIVAMENTE AGLI APPARECCHI ED AI CONGEGNI AUTOMATICI, SEMIAUTOMATICI ED ELETTRONICI DI CUI ALL' ART. 110 DEL TULPS, COMMI 6 E 7, OLTRE AL POSSESSO DELLA SUDDETTA LICENZA È ALTRESÌ NECESSARIO AVER OTTENUTO SPECIFICO NULLA OSTA DA PARTE DELLA A.A.M.S. OSSIA AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO ALTRESÌ PER SVOLGERE LE SEGUENTI ATTIVITÀ:

ART. 86 TULPS - SEGUE

- ❖ ATTIVITÀ DI PRODUZIONE O DI IMPORTAZIONE DEGLI APPARECCHI SOPRA DESCRITTI;
- ❖ ATTIVITÀ DI DISTRIBUZIONE OVVERO DI GESTIONE ANCHE IN FORMA INDIRETTA;
- ❖ INSTALLAZIONE DI APPARECCHI O CONGEGNI DA GIOCO DI QUALSIASI TIPO PRESO ESERCIZI COMMERCIALI O IN PUBBLICI ESERCIZI DIVERSI DA QUELLI GIÀ IN POSSESSO DI ALTRE LICENZE DI CUI **AL PRIMO O SECONDO COMMA DELL' ART. 88 DEL TULPS**, OVVERO PER L'INSTALLAZIONE IN ALTRE AREE APERTE AL PUBBLICO OD IN CIRCOLI PRIVATI.

L'art. 88 TULPS prevede:

la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione.

Tale licenza viene rilasciata dalla Questura di competenza per territorio.

ART. 110 TULPS

NORMA L'INSTALLAZIONE DI APPARECCHI ALL'INTERNO DI PUBBLICO ESERCIZIO. NELLO SPECIFICO SI TRATTA DI CONGEGNI O APPARECCHI DA GIOCO.

Si viene così ad instaurare un regime di competenza “concorrente” degli organi del Ministero dell'Interno per i profili autorizzativi di cui alla legge nazionale e dell'Amministrazione comunale in ordine all'applicazione degli ulteriori profili della legge regionale come, ad esempio, quelli sulla distanza dai luoghi sensibili (su questo aspetto la sentenza del Tar Venezia n. 615 del 2017).

ART. 110 TULPS - SEGUE

L'ART. 110 DEL TULPS CONTEMPLA DIVERSE TIPOLOGIE DI APPARECCHI E CONGEGNI DI DIVERTIMENTO E DI TRATTENIMENTO, CHE SI DISTINGUONO ESSENZIALMENTE IN BASE AL PREMIO EROGATO E CONSENTITO:

- APPARECCHI CHE DISTRIBUISCONO VINCITE IN DENARO (PREVISTE ALL' ART. 110 C. 6 DEL TULPS);
- APPARECCHI CHE NON DISTRIBUISCONO VINCITE IN DENARO (PREVISTE ALL' ART. 110 C. 7 DEL TULPS);
- APPARECCHI ELETTROMECCANICI CON PREMI CONSISTENTI IN PICCOLA OGGETTISTICA E DI MODICO VALORE;
- APPARECCHI CHE NON DISTRIBUISCONO PREMI.

GIOCHI LECITI E APPARECCHI DA GIOCO LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

REGIO DECRETO 18 GIUGNO 1931, N. 773

APPROVAZIONE DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA. - T.U. LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA T.U.LL.P.S.-

REGIO DECRETO 6 MAGGIO 1940, N. 635

**APPROVAZIONE DEL REGOLAMENTO PER L'ESECUZIONE DEL TESTO UNICO 18 GIUGNO 1931, N. 773 DELLE LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA -
REGOLAMENTO T.U.LL.P.S.-**

-REGOLAMENTO REGIONALE 16 DICEMBRE 2014 , N. 5

REGOLAMENTO PER L'ACCESSO ALLE AREE E AI LOCALI PER IL GIOCO D'AZZARDO LECITO, IN ATTUAZIONE DELL'ART. 4, COMMA 10, DELLA L.R. 21 OTTOBRE 2013, N. 8

I GIOCHI LECITI

**PER GIOCHI LECITI SI INTENDONO I GIOCHI CHE È CONSENTITO
EFFETTUARE NEGLI ESERCIZI PUBBLICI.**

I GIOCHI LECITI COMPRENDONO:

-I GIOCHI DELLE CARTE (TRANNE I GIOCHI D'AZZARDO, COME IL POKER), DELLA DAMA,
DEGLI SCACCHI, DEL BILIARDO, ECC.;

**-I GIOCHI EFFETTUATI MEDIANTE APPARECCHI E CONGEGNI AUTOMATICI,
SEMIAUTOMATICI ED ELETTRONICI DA TRATTENIMENTO E DA GIOCO DI ABILITÀ INDICATI
ALL'ART. 110 DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA (R.D. 18/6/1931, N.
773) O MEDIANTE APPARECCHI MECCANICI ED ELETTROMECCANICI DI CUI ALL' ART. 14-BIS
DEL DPR 26 OTTOBRE 1972, N. 640**

GLI APPARECCHI LECITI DA GIOCO

LA DISTINZIONE PRINCIPALE DA OPERARE E' TRA:

-APPARECCHI CHE CONSENTONO
VINCITE IN DENARO (ART. 110 COMMA
6 TULPS) E

-APPARECCHI E CONGEGNI CHE NON
CONSENTONO CIO' (ART. 110 COMMA
7 TULPS)

GLI APPARECCHI ART. 110 TULPS COMMA 6

I SUDETTI APPARECCHI SI DIVIDONO IN LETT. A E B

QUELLI DELLA LETTERA A) SONO

-APPARECCHI COLLEGATI ALLA RETE TELEMATICA IN CONCESSIONE AD UN GESTORE INDIVIDUATO DA AAMS

ATTIVABILI ATTRAVERSO INTRODUZIONE DI UNA MONETA METTALICA O CON APPOSITO STRUMENTO DI PAGAMENTO ELETTRONICO

-IL COSTO DELLA SINGOLA PARTITA NON E' SUPERIORE A 1 EURO

-LA DURATA DELLA PARTITA NON E' INFERIORE A 4 SECONDI

-SUSSISTE IL DIVIETO DI RIPRODUZIONE ANCHE PARZIALE, DELLE REGOLE FONDAMENTALI DEL GIOCO DEL POKER

- LA DISTRIBUZIONE DELLE VINCITE IN DENARO, CIASCUNA DI VALORE NON SUPERIORE A EURO 100, SONO EROGATE DALLA MACCHINA SUBITO DOPO LA CONCLUSIONE DEL GIOCO ED ESCLUSIVAMENTE IN MONETE METALLICHE.

-LE VINCITE COMPUTATE, IN MODO NON PREDETERMINABILE, IN UN CICLO COMPLESSIVO DI 140.000 PARTITE, DEVE RISULTARE INFERIORE AL 75% DELLE SOMME GIOcate.

GLI APPARECCHI DA GIOCO ART. 110 TULPS LETT. B

QUELLI DELLA LETTERA B)

- ❖ **FANNO PARTE DELLA RETE TELEMATICA**
- ❖ **SI ATTIVANO IN PRESENZA DI UN COLLEGAMENTO AD UN SISTEMA DI ELABORAZIONE DELLA RETE**
- ❖ **DEVE ANCORA ESSERE APPROVATO APPOSITO REGOLAMENTO IN MERITO A VINCITE E MODALITA' DI PAGAMENTO DELLE VINCITE**
- ❖ **DEVONO ESSERE COLLEGATI A RETE TELMATICA MEDIANTE CONNESSIONE VIA CAVO OVVRO MEDIANTE GPRS, L'ATTIVAZIONE DEVE ESSERE OGGETTO DI VERIFICA DA PARTE DI AAMS**
- ❖ **IN CASO DI ASSENZA DI CONNESSIONE GLI APPARECCHI SONO CONSIDERATI NON RISPONDENTI ALLE PRESCRIZIONI E QUINDI VIETATI AI SENSI DELL'ART. 110 COMMA 9, LETT. C TULPS**
- ❖ **IL DECRETO INTERDIRETTORIALE AAMS DEL 2011 FISSA IL NUMERO DI APPARECCHIATURE INTALLABILI NEI BARI, NEI RISTORANTI, NEI CIROCLI, NEGLI ALBRGI, NELLE SALE GIOCHI, NELLE AGENZIE DI RACCOLTA SCOMMESSE**

IL PROBLEMA DEI “LUOGHI SENSIBILI”

In assenza del decreto attuativo dell'Agenzia delle dogane sui “luoghi sensibili”, diverse regioni e comuni hanno disciplinato la materia, prevedendo in molti casi una distanza minima di 500 metri dai “luoghi sensibili”; alcune leggi regionali e provinciali (Abruzzo, Liguria, Trentino Alto Adige) prevedono una distanza inferiore (300 metri; lo stesso fa la legge del Piemonte, per la quale però la distanza sale a 500 metri per i comuni sopra i 5.000 abitanti), mentre secondo la legge Veneto sono i comuni a determinare la distanza minima; nel caso della normativa di Liguria, Basilicata, Piemonte, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino, inoltre, è attribuita ai comuni la facoltà di individuare ulteriori luoghi “sensibili”.

ESTENSIONE DELLA DISCIPLINA DELLE DISTANZE MINIME AI PUNTI DI RACCOLTA DELLE SCOMMESSE

Il Consiglio di Stato (sent. n. 2957 del 2017, confermativa della sentenza n. 706 del 2015 del Tar Lombardia) ha recentemente accolto il ricorso di una società che svolgeva esclusivamente attività di raccolta delle scommesse e alla quale non può quindi applicarsi – come aveva fatto invece il comune di Milano con un’interpretazione estensiva – la legge regionale che fa espresso riferimento invece solo alle attrezzature (in particolare, slot machine e videolottery) ed ai giochi di abilità senza terminale di cui all’art. 110 t.u. (conformi sent. nn. 449 e 1570 del 2015); per la stessa ragione il Consiglio di Stato (sent. n. 2958 del 2017) ha annullato la norma del regolamento edilizio del Consiglio comunale di Milano che dispone il divieto di apertura di sale scommesse in locali che si trovino ad una distanza inferiore di 500 metri dai luoghi sensibili individuati dalla disciplina regionale e comunale (analogamente Tar Lombardia n. 1613 del 2015).

SISTEMA SMART

Al fine di garantire la massima trasparenza ed accessibilità ai dati ed alle informazioni sul gioco pubblico e sulla sua dislocazione nel territorio nazionale, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con la collaborazione di Sogei S.p.A., ha predisposto l'applicativo S.M.A.R.T. (Statistiche, Monitoraggio e Analisi della Raccolta Territoriale del gioco fisico) che consente l'accesso ad informazioni sul gioco fisico con particolare riferimento:

- ai dati dei volumi di gioco in formato tabellare, a livello nazionale, provinciale, regionale e comunale, suddivisi per tipologia di gioco;
- ai dati relativi alla numerosità degli apparecchi e dei punti vendita del gioco fisico in forma tabellare, divisi per tipologia, a livello nazionale, provinciale, regionale e comunale;
- agli indici statistici in formato cartografico per mezzo di rappresentazioni a mappe di calore;
- ai dati in elenco soggetti per gli esercizi C6b/VLT e i dati disponibili in banca dati per sale Bingo e punti scommesse.

L'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI

Molti dei provvedimenti in materia prevedono pene pecuniarie in caso di mancato rispetto della normativa; in caso di ripetute violazioni, è prevista talora anche la sospensione dell'attività ovvero, nei casi più gravi, anche la decadenza dell'autorizzazione.

Il Tar Milano (sentenze nn. 660, 661 e 816 del 2017) ha respinto i ricorsi avverso i provvedimenti di sospensione deliberati dal Comune di Milano a seguito dell'accertamento in diverse situazioni dell'apertura dei locali oltre i limiti di orario stabiliti dalla disciplina, laddove vi sia «gravità e recidiva qualora la violazione delle disposizioni sia stata commessa per due volte in un anno, anche se il responsabile ha proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione».

LE SANZIONI PREVISTE DALL'ART. 110 TULPS

L'AMMONTARE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE È INDICATO NELL'ART. 110 DEL T.U.L.L.P.S., DAL COMMA 8-BIS AL 9 QUATER. SE L'AUTORE DEGLI ILLECITI È TITOLARE DI LICENZA DI PUBBLICO ESERCIZIO, PUÒ, NEI CASI PREVISTI DALLA LEGGE, ESSERE SOSPESA O REVOCATA LA LICENZA STESSA.

IN CASO DI DICHIARAZIONI FALSE O MANCATA RISPOSTA ALLA RICHIESTA DI DOCUMENTAZIONE, L'UFFICIO PUÒ VIETARE O SOSPENDERE L'ATTIVITÀ.

A NORMA DEGLI ARTICOLI 75 E 76 DEL D.P.R. 28 DICEMBRE 2000, N. 445, LE DICHIARAZIONI NON VERITIERE COMPORTANO LA DECADENZA DAI BENEFICI CONSEGUENTI ALLA COMUNICAZIONE DI INIZIO ATTIVITÀ. LE DICHIARAZIONI FALSE O MENDACI, INOLTRE, COSTITUISCONO REATO (ART. 76 D.P.R. 28 DICEMBRE 2000, N. 445).

CONS. ST., SEZ. V, 13 LUGLIO 2020, N. 4496

Con il passaggio dall'autorità di pubblica sicurezza ai Comuni delle funzioni di cui al T.U.L.P.S. per opera dell'art. 19, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977 sono transitati nella competenza dei Comuni anche i poteri sanzionatori, utilizzabili in presenza di violazione delle discipline specifiche che attengono alla tutela degli interessi pubblici diversi da quello dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Tra le misure sanzionatorie l'art. 10 del T.U.L.P.S. prevede proprio la revoca o la sospensione dell'autorizzazione nel caso di abuso della persona autorizzata; l'abuso consisterebbe anche nella violazione delle disposizioni dirette a garantire il corretto esercizio dell'attività autorizzata, nel caso di specie, proprio, l'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago.

IN CONCLUSIONE

L'ITER AMMINISTRATIVO PER TUTELARE L'OBIETTIVO PERSEGUITO - SEGUE

5) ORDINANZA SINDACALE EX ART. 50, CO. 7 TUEL

ATTENZIONE!!!

- Secondo T.A.R. Lombardia, sez. staccata di Brescia (sez. II), 7 ottobre 2015, n. 1326 (confermata in appello dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 2519/2016), l'ordinanza sindacale a commento non è «un'ordinanza contingibile ed urgente, per sua natura destinata ad avere effetti limitati nel tempo, entro il limite dell'emergenza (...) [ma] l'amministrazione [deve] (...) effettuare una riponderazione comparativa periodica degli interessi in conflitto, di modo che, a seguito dell'acquisizione delle dovute informazioni presso gli organi competenti, possa essere disposta una revisione dei provvedimenti che regolano l'attività in esame ogni 18-24 mesi»

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- nel corso degli anni, soprattutto grazie all'impulso di molte Amministrazioni regionali e locali, sono stati compiuti passi importantissimi nel contrasto del Disturbo del Gioco d'Azzardo e sperimentate con successo misure volte a limitare sia l'offerta che la domanda di gioco, attraverso una costante azione di prevenzione, sensibilizzazione e recupero dei soggetti affetti da dipendenza, misure che possono essere ulteriormente migliorate, proprio sulla base dell'esperienza maturata e dei risultati concreti ottenuti
- E l'indirizzo giurisprudenziale prevalente ha fino ad oggi confortato le scelte coraggiose di tanti Amministratori che hanno saputo resistere alle forti pressioni esercitate dagli operatori del settore.
- *il quadro normativo non può considerarsi del tutto stabilizzato, in relazione alle scelte in ordine al riordino complessivo del settore dei giochi, in corso di elaborazione da parte del Governo, ai cui principi dovranno adeguarsi Regioni ed Enti locali* (Sul carattere frammentario del quadro normativo vigente vedi Consiglio di stato, sez. IV, 28 settembre 2017, n. 4539, che sottolinea la necessità di una «disciplina generale della lotta alla ludopatia, ancora in itinere e lontana dall'essere adottata», inquadrata in un «in un sistema cd. a tutele crescenti»);
- In quest'ottica, *risulta pertanto essenziale continuare un attento monitoraggio, da un lato, dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza, e, dall'altro, della trasformazione e mutevolezza del Disturbo del Gioco d'Azzardo.* Tale monitoraggio è infatti per intercettare i «cicli sociali» del Disturbo e agire conseguentemente sul piano della sua regolamentazione;
- Ancora, come testimoniato da un ormai costante orientamento giurisprudenziale, appare *indispensabile anche garantire un'omogenea e sempre più diffusa applicazione di una regolamentazione comune, al fine di contrastare anche il pericoloso fenomeno della trasmigrazione da un territorio ad un altro.*
- Così come è indispensabile un intervento del Parlamento per disciplinare aspetti che rientrano nella esclusiva competenza statale, come quelli inerenti la regolamentazione del gioco on line (fenomeno in crescita costante), il contrasto delle organizzazioni criminali che operano nel settore del gioco lecito ed illecito e l'individuazione di entrate erariali alternative a quelle derivanti dal gioco d'azzardo: proprio la necessità di mantenere inalterato il gettito fiscale costituisce infatti un rilevante ostacolo all'adozione di efficaci misure di riduzione dell'offerta e della domanda di gioco.



Grazie per l'attenzione