

COMUNE DI BULGAROGRASSO

Provincia di Como

ORDINANZA DEL SINDACO

REGISTRO GENERALE N. 2
IN DATA 14-01-2025

Oggetto: Disciplina deli orari di esercizio delle sale giochi autorizzate ai sensi dell'art.86 del T.U.L.P.S. e degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S. R.D. 773/1931 e negli altri esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione

IL SINDACO

PREMESSO CHE

- Con Deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 11.11.2024, il Consiglio comunale ha preso atto e condiviso il report d'analisi *"Report finale Mappatura dell'offerta di gioco d'azzardo lecito e delle persone in carico ai SerD – progetto "LINK INSUBRIA: Rete Contro l'Azzardo"*;
- I dati raccolti tramite l'applicativo S.M.A.R.T. evidenziano come nel nostro comunale siano presenti numerosi luoghi in cui è possibile praticare il gioco d'azzardo lecito, nonché un consistente volume di giocato;
- Il report d'analisi *"Report finale Mappatura dell'offerta di gioco d'azzardo lecito e delle persone in carico ai SerD – progetto "LINK INSUBRIA: Rete Contro l'Azzardo"*, evidenza che il disturbo da gioco d'azzardo è una problematica ampiamente dimostrata a livello scientifico ma anche come il fenomeno sia fortemente sottostimato se si prendono in considerazione i dati riferiti ai pazienti presi in carico dai SerD;
- La sindrome da gioco d'azzardo è ormai qualificata dall'organizzazione Mondiale della Sanità come una malattia sociale ed una vera e propria dipendenza, caratterizzata da sintomi clinicamente rilevabili, quali la perdita del controllo sul proprio comportamento e la coazione a ripetere;
- In conseguenza dell'aumento di tale patologia tra la popolazione, già nel 2012, con il Decreto-Legge n 158 del 13 settembre, recante *"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";

- Con successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017, in attuazione dell'art. 1, comma 554, della L. 208/2015 sono stati ulteriormente aggiornati i livelli di assistenza (LEA) confermando la sindrome da gioco d'azzardo tra le dipendenze patologiche per le quale approntare strumenti di cura e riabilitazione.
- Il Legislatore nazionale è intervenuto più volte con misure dirette a contrastare il diffondersi della patologia legata al gioco d'azzardo, ad esempio con il Decreto-Legge 87/2018 (conv. L. 96/2018), prevedendo, ad esempio, disposizioni a tutela dei minori, nonché il divieto di pubblicizzazione dell'attività di gioco e scommessa.
- Con l'Intesa raggiunta il 7.09.2017 in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'art. 1, comma 936, della L. 208/2015, al fine anche di raggiungere migliori livelli di tutela della salute pubblica, è stato, tra l'altro, dato atto della necessità di prevedere limiti orari giornalieri alle attività di gioco, fermo restando che le disposizioni previste dall'Intesa non posso considerarsi allo stato direttamente o indirettamente vincolati per gli Enti Locali, stante il mancato recepimento del contenuto dell'Intesa stessa da parte del decreto ministeriale previsto dall'art. 1, comma 936, della L. 208/2015, come più volte affermato dalla giurisprudenza anche del Consiglio di Stato (*Cons. Stato sent. n. 10581/2023, n. 7873/2023, n. 11426/2022, n. 5233/2020, n. 4496/2020 e n. 4119/2020; T.A.R. Lombardia – Milano n. 665/2021 e n. 148/2022*).
- La diffusione degli apparecchi di gioco è uno dei principali fattori di rischio per l'emergere della dipendenza da gioco d'azzardo.
- La regolamentazione degli orari delle attività di gioco costituisce misura idonea a prevenire l'emergere e la diffusione della dipendenza da gioco d'azzardo considerato che mediante la riduzione degli orari è ridotta l'offerta di gioco (*Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2497/2024*).
- I costi sociali causati dal gioco patologico sono riconducibili a costi sanitari diretti (maggiori cure mediche) ma anche indiretti (minor rendimento in ambito lavorativo, perdita di reddito, etc.) e molto spesso coinvolgono non solo l'interessato ma tutto il suo nucleo familiare, fino a creare situazioni di allarme sociale.

RITENUTO quindi opportuno intervenire a tutela della salute pubblica della popolazione, in particolar modo, ma non solo, per i minori e gli anziani del territorio comunale, attraverso la limitazione degli orari di funzionamento degli apparecchi automatici da gioco di cui all'art. 110 comma 6 del TULPS collocati all'interno di esercizi autorizzati ex art. 86 (bar, ristoranti, alberghi, tabaccai, ricevitorie lotto, sale giochi, esercizi commerciali, etc.) ed ex art 88 (agenzie di scommesse, negozi di gioco, sale bingo, sale VLT, etc.) del TULPS (R.D. 773/1931), dando atto che compete al Sindaco la puntuale individuazione di dette limitazioni attraverso specifica ordinanza ai sensi dell'art. 50 comma7 del D.Lgs. 267/2000 ss.mm.ii – T.U.E.L.

DATO ATTO CHE si ritiene particolarmente utile intervenire sull'orario di funzionamento nell'ottica di contrastare l'insorgere di abitudini che preludono al formarsi di patologie, contemporando peraltro valori ritenuti entrambi meritevoli di attenzione quali il diritto alla salute della popolazione e l'iniziativa economica delle imprese.

RITENUTO a tal fine necessaria la previsione di limitazioni degli orari di funzionamento degli apparecchi in oggetto, con l'obiettivo di ridurre i fenomeni di abuso, intervenendo sui momenti della giornata maggiormente rischiosi, in quanto meno soggetti al controllo della comunità, ed in particolare per la popolazione più a rischio, quale quella dei minori e degli anziani, nell'ottica di evitare, per quanto possibile, l'utilizzo sconsiderato degli apparecchi automatici da gioco, di cui in oggetto, pur non rendendo in assoluto inaccessibile il gioco stesso.

CONSIDERATO che, in base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato *"Deve dunque riconoscersi la necessità, sotto il profilo logico – sistematico, che la reiterata violazione della disciplina sindacale degli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincite in danaro, sia accompagnata da una misura ulteriore e diversa dalla sanzione pecuniaria: una misura, cioè, di cura diretta dell'interesse pubblico, che prescinda dal soggetto e che guardi all'oggetti, e che vada ad incidere direttamente e immediatamente sull'attività (del gioco e del funzionamento degli apparecchi di gioco), sospendendola per un tempo ragionevole, adeguato e idoneo. Una tale misura – che a ben vedere esprime un potere di amministrazione attiva perché è a cura diretta e immediata dei detti interessi della collettività prima ancora che a retribuzione di una condotta individuale che li lede - ben può dalla discrezionalità comunale essere individuata, come avvenuto nel caso di specie, nella preannunciata sospensione dell'attività per un periodo massimo di cinque giorni, tempo che risulta significativo, adeguato e proporzionato, idoneo ad un tempo a garantire un reale effetto di deterrenza ed il carattere di afflittività, contemporando in modo non irragionevole l'interesse sanzionatorio dell'autorità sindacale ed il principio della libertà d'iniziativa economica"* (Cons. Stato sent. n. 1933/2018) rinvenendo nel disposto degli articoli 9 e 10 del R.D. 773/1931 la relativa base giuridica. Pertanto, al fine di rendere effettive ed efficaci le limitazioni previste dalla presente ordinanza, si ritiene necessario prevedere che in caso di reiterata violazione delle disposizioni della presente ordinanza venga disposta, ai sensi dell'art. 10 del R.D. 773/1931, la sospensione dell'attività e/o del funzionamento degli apparecchi da gioco per massimo cinque giorni, precisando che, ai fini della presente ordinanza, la recidiva si verifica qualora la violazione delle disposizioni sia stata commessa per due volte in un anno, anche se il responsabile abbia proceduto al pagamento della sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 7 bis D.lgs. 267/2000, mediante oblazione ai sensi dell'art. 16 della L. 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il R.D. n. 773/1931 *"Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza"* ed in particolare l'art. 110;

VISTO il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27/10/2003 *"Determinazione del numero massimo di apparecchi e congegni di cui all'art. 110, commi 6 e 7, lettera b) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che possono essere installati presso esercizi pubblici, circoli privati e punti di raccolta di altri giochi autorizzati"*;

VISTO il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18/01/2007 *"individuazione del numero massimo di apparecchi da intrattenimento di cui all' art. 110 commi 6 e 7 del TULPS, che possono essere installati presso punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici"*;

VISTO il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27/07/2011 *"Determinazione dei criteri e parametri numerico quantitativi per l'installabilità degli apparecchi di cui all' art. 110 comma 6 del TULPS"*;

VISTO il Decreto-Legge n. 158 del 13/09/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 189 del 08/11/2012 *"Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto livello di tutela della salute"*;

VISTO il Decreto-Legge n. 87 del 12/07/2018, convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 9/08/2018 *"Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"*.

VISTO il Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U.E.L). e successive modifiche e integrazioni, che all'art. 50, comma 7, recita *"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 degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti"*.

VISTA la Circolare n. 557/pas.7801.1200 del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 23/06/2010 e la nota del 19/03/2013 del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, con le quali viene precisato che la regolamentazione degli orari di apertura e chiusura delle seguenti attività:

- negozi dediti all'attività prevalente di raccolta di scommesse
- esercizi dediti al gioco con apparecchi da intrattenimento denominati New Slots e Video Lottery Terminal
- sale bingo;

tutte attività autorizzate dalla Questura ai sensi dell'art. 88 TULPS, compete al Sindaco sulla base di quanto previsto dall' art. 50 comma 7 del TUEL e ciò in ragione del fatto che tutti gli esercizi dediti al gioco rientrano nella categoria degli esercizi pubblici.

VISTA la Legge regionale n. 8 del 21/10/2013 “*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*” e successive modifiche, con la quale sono state emanate disposizioni finalizzate alla prevenzione ed al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché al trattamento e recupero delle persone che ne sono affette ed al supporto delle loro famiglie.

VISTA la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2014 del 18 luglio 2014, con la quale i giudici delle leggi hanno mostrato di ritenere plausibile 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”.

VISTE le sentenze del Consiglio di Stato (sezione quinta) n. 3271 del 30 giugno 2014 e n. 3845 del 27 agosto 2014, con le quali 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 comprovarne 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” ed altresì la pronuncia del medesimo Consiglio di Stato n. 4861 del 22 ottobre 2015 con la quale è stato specificato che “Sulla base della generale previsione dell'art. 50, comma 7, d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U. Enti locali), il Sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e ciò può fare per esigenze di tutela della salute (tra le quali è compresa la esigenza di contrasto alle ludopatie), della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale”.

VISTA la sentenza n. 10581/2023 del Consiglio di Stato, con la quale è stato precisato come “*La giurisprudenza si è, infatti, attestata da tempo sul principio secondo cui la previsione di limitazioni orarie è idoneo strumento di lotta al fenomeno della ludopatia (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 luglio 2023 n. 7345 e 26 agosto 2020 n. 5225).*”.

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 2497/2024 ove è stato specificato che “...Come già osservato da questa Sezione (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018 n. 4867 cit.) “a tale composito e complesso quadro giuridico emerge non solo e non tanto la legittimazione, ma l'esistenza di un vero e proprio obbligo a porre in essere da parte dell'amministrazione, nel caso di specie quella comunale, interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, ispirati per un verso alla tutela della salute, che rischia di essere gravemente compromessa per i cittadini che siano giocatori e quindi clienti

delle sale gioco, per altro verso al principio di precauzione, citato nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il cui scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente grazie a precise prese di posizione preventive in caso di rischio, ma il cui campo di applicazione è molto più vasto e si estende anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale. L'assioma fondamentale di tale ultimo principio è che nell'ipotesi di un rischio potenziale, laddove (come nella specie) vi sia un'identificazione degli effetti potenzialmente negativi di un'attività (come nella specie risulta dallo stesso decreto Balduzzi) e vi sia stata una valutazione dei dati scientifici disponibili, è d'obbligo predisporre tutte le misure per minimizzare (o azzerare, ove possibile) il rischio preso in considerazione, pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità e di contemperamento degli interessi coinvolti". Peraltro la sezione ha del pari osservato (Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020 n. 5226) come le Amministrazioni con l'adozione di ordinanze analoghe a quella qui in esame, abbiano realizzato 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, non essendo revocabile in dubbio che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresca il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, che a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867) e che, anche alla luce delle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel settore dell'esercizio dell'attività imprenditoriale del gioco lecito, le esigenze di tutela della salute vengono ritenute del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867 cit; id., 6 settembre 2018, n. 5237; sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618),".

VISTA la giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, in particolare la sentenza n. 1933 del 28.09.2018, richiamata dai T.A.R., tra i quali il T.A.R. Lombardia – Milano nella sent. n. 8 del 4.03.2021, con la quale è stato affermato che "Il comune può legittimamente prevedere che, in caso di reiterata violazione della disciplina sindacale sugli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, si applichi la misura restrittiva della sospensione dell'attività per un tempo ragionevole, adeguato e idoneo.".

VISTA la Deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 11.11.2024 avente ad oggetto " ATTO DI INDIRIZZO IN MATERIA DI ORARI PER L'ESERCIZIO SUL TERRITORIO COMUNALE DELL'ATTIVITÀ DI GIOCO D'AZZARDO LECITO CON VINCITA IN DENARO TRAMITE GLI APPARECCHI DI CUI ALLART. 110, COMMA 6° DEL T.U.L.P.S. R.D. 773/1931";

ORDINA

di stabilire i seguenti orari di esercizio dell'attività delle sale gioco (ex art. 86 TULPS) e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro, collocati in altre tipologie di esercizi (commerciali, locali o punti di offerta del gioco-Decreto del Direttore Generale dei Monopoli di Stato prot. n. 2011/30011/Giochi/UD del 27/07/2011) ex art. 86 e 88 del T.U.L.P.S., così come indicato:

1. ORARI DI ESERCIZIO DELLE SALE GIOCHI AUTORIZZATE EX ART. 86 T.U.L.P.S.

L'orario di esercizio delle sale giochi è fissato dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00 di tutti i giorni, compresi i festivi;

2. ORARI DI FUNZIONAMENTO DEGLI APPARECCHI DI INTRATTENIMENTO E SVAGO CON VINCITA IN DENARO, di cui all'art. 110, comma 6, DEL T.U.L.P.S. RD 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, etc.);
 - b. negli esercizi autorizzati ex art. 88 del T.U.L.P.S. (agenzie di scommesse, sale bingo, sale VLT, etc.);

L'orario massimo di funzionamento degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, collocati nelle tipologie di esercizi di cui sopra, è fissato dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00 di tutti i giorni, compresi festivi.

Gli apparecchi di cui sopra, nelle ore di sospensione del funzionamento, devono essere spenti tramite l'apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili.

DISPONE

che in tutti gli esercizi in cui sono installati apparecchi con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. R.D. 773/1931, il titolare della relativa autorizzazione di esercizio (o titolo equivalente) è tenuto ad osservare, oltre a quanto sopra indicato, anche le seguenti disposizioni:

- obbligo di esposizione all'esterno e all'interno del locale di un cartello indicante l'orario di apertura delle sale giochi e di funzionamento degli apparecchi.

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 25,00 ad un massimo di euro 500,00 ai sensi dell'art. 7 bis del decreto legislativo 13 gennaio 2000 n. 267, con l'applicazione dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981 n.689.

In caso di recidiva, si applica, ai sensi dell'art. 10 T.U.L.P.S., la sospensione da uno a cinque giorni dell'attività delle sale giochi autorizzate ex art. 86 TULPS ovvero del funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6 del TULPS collocati in altre tipologie di esercizi autorizzati ex art. 86 e 88 TULPS. La recidiva si verifica qualora la violazione delle disposizioni della presente ordinanza sia stata commessa per due volte in un anno, anche se il responsabile ha proceduto al pagamento della sanzione pecuniaria mediante oblazione ai sensi dell'art. 16 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Avverso il presente provvedimento è ammesso, entro 60 giorni dalla pubblicazione all'albo pretorio on line, ricorso al T.A.R. per la Regione Lombardia, in alternativa, entro 120 dalla pubblicazione all'albo pretorio on line, ricorso al Presidente della Repubblica.

IL SINDACO

Dott. FABIO CHINDAMO

*firmato digitalmente ai sensi del codice dell'amministrazione
digitale D.lgs. n. 82/2005 e s.m.i*