



CITTA' DI CAPUA

PROVINCIA DI CASERTA

Ordinanza del Commissario Straordinario n. 2 del 21 dicembre 2018.

OGGETTO - orari di esercizio delle sale giochi.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Premesso che:

- la patologia derivante dai giochi d'azzardo, ovvero l'incapacità di resistere all'impulso a praticare giochi d'azzardo, attualmente denominata nel manuale Diagnostico Statistico dei Disturbi Mentali DSM – 5 (edizione italiana 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 ed 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);
- a seguito dell'incremento della prevalenza di tale patologia tra la popolazione, prodotto in larga misura dalla crescita incontrollata, a far data dalla metà degli anni '90, dell'offerta di gioco lecito in denaro, già nel 2012, con il D.L. n 158 del 13.9.2012, "*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*", c.d. decreto Balduzzi, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, in L. 8.11.2012, 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*";
- l'art. 3, co. 2, del D.lgs. n. 267/2000, prevede: "*Il Comune è l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*"; l'art. 50, comma 7, conferisce ai Sindaci una generale potestà di regolamentare gli orari degli esercizi ai sensi: "*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 Direttiva della Comunità europea 123/2006 sulla liberalizzazione del commercio, recepita con D. Lgs. n.59 del 26.03.2010, cosiddetta Direttiva Bolkestein, all'art. 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'attività possono ... 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 D.L. 13/8/2011 n. 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 circolare n. 557/PAS.7801.12001 del Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 23.6.2010, nonché la nota del 19.3.2013 del Ministero dell’Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, precisano che gli orari di apertura e chiusura delle attività autorizzate dalla Questura ai sensi dell’art. 88 T.U.L.P.S. per esercizi dediti al gioco con apparecchi da intrattenimento denominati new slot e videolottery terminal, e negozi dediti all’attività prevalente di raccolta di scommesse, sono regolamentate dal Sindaco sulla base dei poteri descritti con l’art. 50, co. 7, del T.U.E.L., in quanto tutti gli esercizi relativi al gioco rientrano nella categoria degli *“esercizi pubblici”*.
- l’art. 31, co.2, del D.L. 6.12.2011, n. 201, 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”*;
- la Corte Costituzionale, con sentenza n. 300/2011, 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 23.12.2011, il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), ha disposto 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 n. 3271 del 30.6.2014 e n. 3845 del 27.8.2014, il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (sezione quinta), ha: *“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 18.7.2014, in ordine al potere del Sindaco di disciplinare gli orari delle sale da gioco, ritenuta inammissibile, per omessa esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 50, co. 7, del D.lgs. n. 267/2000, impugnato, in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost., nella parte in cui, disciplinando i poteri normativi e provvedimenti attribuiti al Sindaco in

materia di gioco e scommesse, non prevede che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico, è stata confermata la soprarichiamata interpretazione giurisprudenziale, con la quale “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”;

- il TAR Piemonte con sentenza n. 534 del 27.3.2015, dispone che *“...l’importanza delle politiche di comunità locale, proprio per fronteggiare concretamente il problema del gioco patologico nella sua reale dimensione, è stata segnalata alle amministrazioni locali da un apposito studio del Dipartimento “Patologia delle dipendenze” dell’ASL TO3 nel quale si è evidenziata l’importanza di una ‘sensibilizzazione degli Enti Locali per le politiche di contenimento del gioco lecito in denaro’ volta soprattutto a sollecitare ‘l’emanazione di regolamenti comunali del gioco in denaro eticamente orientati’ e afferma anche che ...”il potere di intervento dell’amministrazione comunale trova fondamento nel combinato disposto dell’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell’art. 31 c.2. del d.l. 201/2011, ne consegue la legittimità dell’ordinanza del sindaco relativa alla conformazione degli orari di apertura delle sale da gioco e di attivazione degli apparecchi da gioco, a tutela delle fasce più deboli della popolazione ed in funzione di prevenzione della c.d. Ludopatia.”*;
- il TAR Veneto, Sez. III del 16.7.2015, n. 811, ha riconosciuto il potere sindacale in argomento anche in assenza dell’atto di indirizzo del Consiglio comunale: “...la giurisprudenza più recente ha ripetutamente affermato sia l’esistenza del potere in capo al Sindaco di regolare gli orari degli esercizi, ex art. 50, comma 7 T.U.EE.LL. sia che ciò possa esser fatto senza il previo atto di indirizzo consiliare, (omissis), posto che la norma impone un vincolo in conformità all’ordinanza del Sindaco solo ove 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”;
- il Consiglio di Stato, Sezione V, con sentenza 13.6.2016, n. 2519, ha confermato la competenza del Sindaco nella regolamentazione degli orari delle sale gioco d’azzardo lecite, statuendo che rientra pienamente nelle competenze sindacali, di cui all’art. 50, co. 7, D.Lgs. n. 267/2000, emettere ordinanza di fissazione degli orari di apertura e chiusura delle sale giochi, in quanto finalizzata alla tutela della salute pubblica dei cittadini e dei minori in particolare, essendo quest’ultimi i soggetti maggiormente attratti dagli apparecchi che consentono vincite in danaro, e quindi a rischio di dipendenza da tale tipo di gioco;
- il Consiglio di Stato, Sezione Quinta, con sentenza 03778/2015, depositata il 1° agosto 2015, ha confermato il potere sindacale di determinazione degli orari delle sale da gioco e di accensione / spegnimento degli apparecchi automatici di gioco in danaro;
- in forza della giurisprudenza, delle norme e delle disposizioni sopra citate, al Sindaco è consentito, quindi, disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco in danaro, in presenza di motivate esigenze di ordine sociale e pubblico 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 da ultimo interessato da installazioni di gioco aleatorio sia all’interno di locali destinati ad altra attività, sia quale attività a sé stante, generando potenziali problemi a carico dell’Amministrazione comunale e della competente ASL, presso la quale sono attivi Servizi ambulatoriali per il trattamento del gioco d’azzardo patologico, che trattano soggetti in gran parte dipendenti dall’uso di apparecchi automatici di gioco;
- le più prudenti stime nazionali (Studi IPSAD e ESPAD) attestano che, in Italia, il numero di giocatori patologici è pari a 200.000 e che quelli problematici sono in circa 800.000, per cui

occorre proporzionare tali dati al territorio comunale, ipotizzando la presenza di giocatori patologici e di giocatori problematici, dei quali, in parte, con dipendenza da slot-machine e da VideoLottery;

- i soggetti in trattamento rappresentano, quindi, solo la punta dell'iceberg, per cui occorre adottare altre misure, al di fuori degli ambulatori sanitari, per arginare il fenomeno, avuto riguardo, in particolare, alla popolazione giovanile.

Ritenuto

- dover adottare, alla luce di quanto sopra, un provvedimento a tutela della comunità locale, volto a limitare l'uso degli apparecchi automatici per il gioco d'azzardo lecito, senza impedire del tutto il loro utilizzo, per non menomare la libertà d'impresa, fintanto che tale attività sarà annoverata tra quelle consentite dalla Legge, in analogia a similari provvedimenti fin qui adottati da numerosi Comuni anche della Regione Campania;
- dover intervenire, pertanto, per ridurre il range temporale in cui i giocatori possano accedere agli apparecchi da gioco in denaro, con l'obiettivo di impedirne l'accesso indiscriminato in particolare nelle fasce orarie nelle quali è maggiormente probabile l'accesso delle persone per le quali è più rilevante un intervento di tutela della salute, gli anziani e gli adolescenti.

ORDINA

di stabilire, a far data dal giorno successivo a quello della pubblicazione della presente ordinanza, i seguenti orari di esercizio dell'attività di sala gioco e di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro collocati in altre tipologie di esercizi ex art. 86 e 88 del T.U.L.L.P.S., così come di seguito indicato:

- **periodi non scolastici** (dal 16 giugno al 14 settembre) – dalle 10:00 alle 13:00 e dalle 17:00 alle 22:00 di tutti i giorni, festivi compresi;
- **periodi scolastici** (dal 15 settembre al 15 giugno): dalle 10:00 alle 13:30 e dalle 17:30 alle 22:00 di tutti i giorni, festivi compresi.

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

DISPONE

che in tutti gli esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco in denaro, il titolare della relativa autorizzazione di esercizio, o titolo equivalente, è tenuto ad osservare, oltre a quanto sopra indicato, anche le seguenti disposizioni:

- a. obbligo di 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;
- b. obbligo di esposizione all'esterno del locale di un cartello indicante l'orario di apertura delle sale giochi e/o 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 D.Lgs. n. 267/2000, con l'applicazione dei principi di cui alla L. 24.11.1981, n.689.

In caso di particolare gravità o recidiva, si applicherà per un periodo da uno a sette giorni, la sospensione del funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art.110 del T.U.L.P.S. La recidiva si verifica qualora la violazione delle disposizioni sia stata commessa per due volte nell'arco di un anno, anche laddove il responsabile abbia proceduto

al pagamento della sanzione mediante oblazione ai sensi dell'art. 16 della L. 24.11.1981 n. 689 e s.m.i.

La presente Ordinanza sarà pubblicata all'Albo pretorio on line, sul sito istituzionale del Comune di Capua e resa nota al pubblico attraverso i mezzi di comunicazione locali e attraverso le altre forme idonee di pubblicità e informativa.

Al Comando Polizia Municipale è demandata la verifica del rispetto della presente ordinanza.

Avverso la presente ordinanza, è possibile esperire il ricorso al TAR entro 60 giorni dalla pubblicazione o, in alternativa, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, entro 120 giorni dalla pubblicazione.

La presente Ordinanza verrà comunicata all'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Caserta, alla Questura di Caserta, al Comando Provinciale dei Carabinieri di Caserta, al Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Caserta, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, al Comando Polizia Municipale di Capua.

Dalla Casa Comunale, 21 dicembre 2018

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

(dott.ssa Ilaria Tortelli)

