



Comune di Modena

Il Sindaco

Modena, 13/03/17
PG 38224/02.01 fasc. 07

Oggetto: Disciplina Comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago di cui all'art. 110, commi 6 e 7 a) del T.U.L.P.S., installati negli esercizi autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 del TULPS e negli altri esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione.

Il Sindaco

Premesso che:

– con il termine “Gioco d'azzardo patologico (GAP)” si intende l'incapacità di resistere all'impulso di giocare d'azzardo o fare scommesse. Tale dipendenza comportamentale definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come “Malattia Sociale” è da considerarsi una malattia in grado di compromettere la salute e la condizione del singolo individuo e della sua famiglia;

– con decreto Legge n. 158 recante “disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto livello di tutela della salute” convertito con modificazioni dalla legge 08.11.2012 n. 189, si è stabilito 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”;

– nel 2013 il Parlamento Europeo ha approvato una Risoluzione nella quale afferma la legittimità degli interventi degli stati membri a protezione dei giocatori, anche a fronte di una limitazione/compressione di alcuni principi cardine dell'ordinamento comunitario come ad esempio la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi.

Considerato che per meglio focalizzare il problema relativo al gioco d'azzardo il Comune di Modena, in collaborazione con il Servizio Dipendenze dell'Azienda USL di Modena, ha approfondito fin dal 2012 il fenomeno dal punto di vista quantitativo e qualitativo rilevando come anche sul territorio del Comune di Modena il Gioco d'Azzardo Patologico stia sempre più assumendo le caratteristiche di un disturbo compulsivo complesso che oltre a provocare gravi disagi per la persona, genera gravi problemi sociali e finanziari, atteso che dai dati esaminati risulta che:

– sul territorio modenese si stima che vi siano 2-3 mila giocatori “patologici”;

– nel distretto di Modena è presente un servizio ambulatoriale specificamente dedicato alle dipendenze “legali” tra cui il gioco d'azzardo;

– nel 2015 erano in carico al servizio 231 giocatori e dal 2012 ogni anno si presentano al servizio circa 100 nuovi casi di persone dipendenti da gioco d'azzardo;

– i giochi più utilizzati dalle persone dipendenti sono slot machine, video poker e video lottery e i giocatori in media arrivano al servizio dopo due anni di dipendenza e con una situazione familiare e finanziaria compromessa;



– una analisi approfondita condotta su 61 giocatori ha evidenziato che solo 12 non avevano debiti di gioco mentre 8 di loro avevano debiti per oltre 100.000 €;

Considerato altresì che:

- da una analisi dei dati acquisiti tramite la Questura di Modena risulta che sul territorio del Comune di Modena operano oltre 30 esercizi tra Sale Gioco e Sale Slot autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 del TULPS e circa 250 pubblici esercizi dove risultano installati apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, peraltro dislocati in tutte le zone della città;
- che da una analisi georiferita della collocazione delle attività che ospitano apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, in assenza di una precedente regolamentazione in termini di distanze minime da luoghi sensibili, risulta una loro presenza diffusa e spesso ravvicinata proprio a luoghi sensibili come scuole, luoghi di cura, parrocchie e centri di aggregazione giovanili;
- tale diffusione favorisce una facilità di accesso al gioco a tutte le ore del giorno e a qualunque categoria di utenti;

Dato atto che il Comune di Modena nel 2013 ha aderito al “Manifesto dei Sindaci per la legalità contro il gioco d’azzardo” (DG 2013/287) sottoscrivendo impegni volti a prevenire e limitare gli effetti del gioco d’azzardo patologico attraverso azioni integrate (agendo quindi sul piano della conoscenza, formazione, prevenzione/sensibilizzazione, controllo/regolamentazione), di cui si citano gli aspetti salienti:

- già nel 2012 il Comune di Modena ha apportato modifiche all’articolo 20.2 del RUE “Limitazioni all’insediamento di attività connesse con le lotterie e le scommesse” (gestione di sale gioco virtuali su internet; attività di bookmaker e scommesse; scommesse sulle corse, sale bingo; gestione di casinò, inclusi i casinò galleggianti; ideazione di giochi e concorsi a premi; croupier indipendenti);
- il Consiglio Comunale di Modena ha approvato ad aprile 2014 modifiche all’art. 13 del Regolamento Comunale per la concessione in diritto di superficie di aree comunali introducendo il divieto ad installare apparecchi per il gioco d’azzardo negli spazi di proprietà comunale dati in locazione, convenzione, comodato ecc.;
- al fine di coordinare al meglio l’azione del Comune nel 2015 è stato istituito un gruppo di lavoro intersettoriale al fine di condividere procedure e controlli coordinati;
- sono stati organizzati corsi di formazione specifici rivolti al personale della Polizia Municipale in materia di controlli;
- per quanto riguarda il tema degli strumenti urbanistici si stanno valutando ulteriori modifiche al RUE per regolamentare la localizzazione di sale Slot/VLT;
- nel 2014 è stata realizzata una ricerca sulla percezione del fenomeno che ha interpellato un campione di 1614 persone maggiorenni da cui risulta che il 72,2% degli intervistati dichiara di provare fastidio se entrando in un pubblico esercizio trova delle apparecchiature legate al gioco d’azzardo e il 53,4% degli intervistati pensa che siano locali frequentati da persone poco raccomandabili;
- nell’anno scolastico 2012/2013 l’Ufficio Politiche per la Legalità e le Sicurezze ha svolto una indagine su 1400 ragazzi delle scuole medie di secondo grado dal titolo “Legalità e sicurezza dei giovani: l’opinione dei giovani” da cui è emerso che il 28,4% conosce persone che sono afflitte dalla patologia del gioco d’azzardo;
- dall’anno scolastico 2013/2014 vengono pertanto realizzati itinerari didattici sulla prevenzione del gioco d’azzardo sia con interventi nelle classi che attraverso la formazione degli insegnanti e dei genitori;
- è stato realizzato nel 2015 un monitoraggio sul coinvolgimento di cittadini stranieri nel fenomeno del gioco d’azzardo contattando 1255 persone in 43 interventi dell’unità di strada del servizio dipendenze, rilevando che il fenomeno del gioco compulsivo è trasversale a tutte le comunità di cittadini stranieri;
- dal 2012 sono stati organizzati tre eventi pubblici che hanno approfondito le diverse problematiche legate al gioco d’azzardo: conseguenze sociosanitarie, evoluzione normativa, implicazioni della criminalità organizzata, complessità dei controlli;



- nel 2016 è stato istituito un tavolo di confronto con i soggetti del territorio con cui l'Amministrazione Comunale collabora sostenendone progetti e attività sul territorio con l'obiettivo di sviluppare sinergie tra gli stessi;
- il Comune di Modena, in qualità di coordinatore provinciale dell'Associazione Avviso Pubblico, ha condiviso con gli altri comuni aderenti, nell'incontro di coordinamento del 1 febbraio 2017, la necessità di adottare sul territorio provinciale ordinanze con gli stessi contenuti della presente.

Considerato che rientra tra i compiti e le funzioni del Comune realizzare un sistema di prevenzione sociale e contribuire al contrasto dei fenomeni connessi con il gioco d'azzardo patologico anche attraverso interventi volti a regolare e limitare l'accesso alle apparecchiature di gioco, soprattutto per tutelare i soggetti psicologicamente più vulnerabili o immaturi e quindi maggiormente esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni.

Dato atto che la Suprema Corte con sentenza n. 300/2011 ha affermato in capo al Comune la competenza di cui sopra rilevando come le attività volte ad evitare possibili effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la vivibilità e la quiete pubblica, non rientrino nell'ambito delle materie dell'Ordine e della sicurezza, di competenza statale.

Ritenuta la propria competenza in materia, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del D. Lgs. n. 267/2000 che recita: "Il Comune è l'Ente Locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo", nonché dell'art. 50, comma 7 dello stesso D. Lgs. n. 267/2000, che stabilisce: "Il Sindaco, altresì, coordina ed organizza, sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio al fine di organizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti".

Viste:

- le sentenze del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) n. 3271 del 30.06.2014 e n. 3854 del 27.08.2014 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 termine dell'art. 50, comma 7, del Dlgs 267/2000, il proprio potere di inibizione delle attività per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in caso di accertata lesione di interessi pubblici quali quelli in tema di sicurezza, dignità umana, utilità sociale, salute";
- la sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 18.07.2014 con la quale i giudici 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 d.lgs n. 267/2000, il Sindaco può disciplinare gli orari delle sale gioco 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;
- la sentenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) n. 3778/2015 del 01.08.2015 con la quale, richiamando quanto già affermato nella precedente sentenza n. 3271/2014, i magistrati riconoscono altresì che "... la formulazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs n. 267/2000, preordinato ad "armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti" consente un intervento ad ampio spettro da parte del Sindaco anche in ordine alla disciplina degli orari di apertura delle sale gioco a tutela delle fasce più deboli della popolazione, ivi compresi in primis gli adolescenti, in funzione di prevenzione della c.d. Ludopatia";



Visto altresì:

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

Richiamato l'ODG n. 45/2015 approvato dal Consiglio Comunale "AZIONI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DEL GIOCO D'AZZARDO LEGALE E ILLEGALE" che, tra le altre cose, impegnava il Sindaco e la Giunta ad effettuare una verifica di praticabilità di una serie di azioni tra cui:

- limitazione dell'orario di apertura (n.d.r. delle sale gioco) e obbligo di chiusura nella giornata di domenica;

- per le sale di nuova apertura, obbligo di distanza minima dai luoghi sensibili (scuole, case di riposo e parrocchie).

Ritenuto pertanto, per le motivazioni sopra esposte, dettare una nuova disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago di cui all'art. 110, commi 6 e 7 a) del TULPS, installati negli esercizi autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 del TULPS e negli altri esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione.

Considerato che tra gli obiettivi del Patto per Modena Sicura – Art. 15 – Controllo sulle attività economiche, è previsto, tra le altre cose, che *"Rientra tra gli obiettivi prioritari dell'attività di controllo anche il contrasto al gioco d'azzardo"*.

Dato atto che in merito sono state consultate le Associazioni di Categoria interessate, gli Enti di promozione Sociale nonché le associazioni dei Consumatori e di volontariato che collaborano con l'Amministrazione.

Valutate le argomentazioni e proposte avanzate dai rappresentanti dei diversi portatori di interesse coinvolti.

ORDINA

1) di stabilire le seguenti fasce orarie massime di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago, di cui all'art. 110, commi 6 e 7 a) del TULPS, collocati nelle sale gioco, nelle sale scommesse e nelle altre tipologie di esercizio in cui ne è consentita l'installazione secondo le disposizioni vigenti:

a) autorizzati ex art. 86 del TULPS (es. bar, ristoranti, alberghi, sale giochi o esercizi commerciali dotati di apposita autorizzazione)

b) autorizzati ex art. 88 TULPS (es. esercizi di raccolta gioco, sale scommesse, sale bingo, sale VLT – videoterminali di gioco VLT) e di cui al Decreto del Direttore Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze 27 luglio 2011 (Determinazione dei criteri e dei parametri numerico quantitativi per l'installabilità di apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 del T.U.L.P.S.)

dalle 10.00 alle 13.00 e dalle 17.00 alle 22.00 di tutti i giorni, compresi i festivi.

La fascia oraria massima sopra indicata dovrà essere rispettata, indipendentemente dall'orario di attività eventualmente stabilito per la tipologia di esercizio, all'interno del quale gli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 commi 6 e 7 a) del TULPS sono collocati.



2) Gli apparecchi da intrattenimento e svago di cui all'art. 110, commi 6 e 7a) del TULPS, nelle ore di non funzionamento devono essere spenti tramite l'apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio.

3) E' fatto obbligo al titolare dell'esercizio di esporre un cartello, all'interno dell'esercizio e in posizione ben visibile per gli avventori, con indicazione degli orari di funzionamento degli apparecchi di cui ai punti precedenti.

Fermo restando quanto stabilito ai punti 1) e 2) è fatto salvo quanto previsto dal vigente Regolamento Comunale per le Sale Giochi.

DISPONE INOLTRE

La presente ordinanza entra in vigore dal 3 Aprile 2017.

Le violazioni alle disposizioni di cui ai punti 1 e 2 della presente ordinanza saranno punite applicando la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 75 ad un massimo di € 450 salvo nei casi di recidiva che si verifica qualora sia stata commessa la stessa violazione per due volte in un anno anche se si è proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione. In tale ultimo caso le violazioni alle disposizioni di cui ai punti 1 e 2 della presente ordinanza saranno puniti applicando una sanzione pecuniaria amministrativa fino ad un massimo di € 500 il cui importo ammesso quale pagamento in misura ridotta sarà stabilito con apposita delibera di Giunta Comunale.

Le violazioni alle disposizioni di cui al punto 3) della presente ordinanza sarà punita applicando una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 50 ad un massimo di € 300.

Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla presente ordinanza sono applicate secondo i principi fissati in via generale dalla legge 681/81 e successive modificazioni.

Il versamento delle somme sopra indicate deve avvenire entro 60 giorni dalla contestazione o notificazione degli estremi della violazione.

Relativamente alle sanzioni amministrative pecuniarie di cui ai precedenti punti, in caso di versamento oltre il termine suddetto la sanzione sarà maggiorata del 20% in sede di adozione dell'ordinanza di ingiunzione di pagamento.

I proventi delle sanzioni saranno destinati ad attività di prevenzione del gioco d'azzardo o promozione e sostegno delle attività economiche in cui non sono presenti o che dismettono apparecchi per il gioco d'azzardo.

AVVERTE

Chiunque ne abbia interesse, avverso la presente ordinanza potrà proporre:

- ricorso al TAR Emilia Romagna, entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza all'Albo Pretorio del Comune;
- ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per soli motivi di legittimità, entro 120 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza all'Albo Pretorio del Comune;

Il Sindaco di Modena
Gian Carlo Muzzarelli

Il Sindaco