

L'autodifesa delle amministrazioni locali contro l'azzardo di Stato

**LE RETI ISTITUZIONALI COME RISORSA
NEL CONTRASTO DEL DISTURBO DA
GIOCO D'AZZARDO**

**verifica percorsi attuati e possibili nuovi interventi
di prevenzione**

Treviso 23 settembre 2019

Paolo Jarre, Dipartimento "Patologia delle dipendenze" ASL TO 3 Piemonte

Premessa; il fondamento giuridico della resistenza dello Stato alla regolamentazione locale del gioco

paolojarre 2016

L'art. 1 del Decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (**Disciplina delle attività di giuoco**), afferma:

*“l'**organizzazione e l'esercizio** di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono **riservati allo Stato**».*

Tale disposizione trarrebbe il proprio **fondamento costituzionale** dall'art. 43 della Costituzione, secondo il quale «***a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente allo Stato o ad enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale***».

La «ratio storica» della predetta riserva in favore dello Stato risiederebbe nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di ordine pubblico e di fede pubblica; nonché nella necessità di tutela dei giocatori e di controllo di un fenomeno suscettibile di coinvolgere ingenti quantità di denaro, talvolta di illecita provenienza.

Dal 2002 il soggetto preposto all'esercizio delle funzioni statali in materia di giochi pubblici è l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, AAMS .

Il ruolo dello Stato risulterebbe confermato dal riparto di competenze sancito dall'art. 117 della Costituzione: la disciplina del gioco lecito andrebbe, infatti, ricondotta alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata allo Stato dal secondo comma, lettera h), del citato articolo, poiché attraverso il controllo del gioco lecito lo Stato eviterebbe il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata.

ARTICOLO 117 Costituzione

Lo Stato ha **legislazione esclusiva** nelle seguenti materie:

....

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale

Allo Stato è riservata la disciplina delle funzioni cd. “di **puissance**”, riassumibili nella triade **moneta, spada, feluca**: politica estera, sicurezza (anche militare) dello Stato, ordine pubblico, giustizia, sistema monetario e valutario

Giochi in denaro in Italia: l'inizio della fine; la nascita e l'espansione degli apparecchi automatici di gioco

paolojarre 2016

LE NOZZE D'ARGENTO DEGLI ITALIANI CON IL GRATTA & VINCI

La lotteria istantanea venne introdotta in Italia il **21 febbraio 1994** dalla Legge Finanziaria 1994 promossa dal **governo Ciampi** **per sovvenzionare con 240 miliardi di lire (124 milioni di euro) il cosiddetto piano salvalavoro del ministro Gino Giugni.**

I primi tagliandi presero il nome di **La Fontana della Fortuna**: più fontane di Trevi si trovavano, più alta era la vincita, da 2.000 (il prezzo di un tagliando) a 100 milioni di lire (da 1 a 50.000 euro). I premi «di consolazione» fino a 50.000 lire (25 euro) erano subito ritirabili presso il rivenditore. Si garantiva che un biglietto su nove era vincente e per l'esordio ne furono distribuiti 40 milioni. Il primo premio venne vinto l'8 aprile 1994 in un bar di piazza Napoleone a Lucca da una colf di 35 anni. Per promuovere il gioco, Rai Due trasmise un gioco telefonico quotidiano ideato dalla Cooperativa C.UnS.A. e condotto da Ilaria Moscato in cui i partecipanti vincevano pacchi di biglietti da grattare.



La **legge 425 del 6.10.1995 (Governo Dini, Ministro delle Finanze **Augusto Fantozzi***)**, per la prima volta, ammise la possibilità di concedere, attraverso l'utilizzo di **apparecchi da intrattenimento**, vincite in buoni (ticket o token) per consumazioni, piccola oggettistica oppure in gettoni sino ad un massimo di 10, senza però nulla specificare sulla natura del gioco proponibile.

La maggior parte dei giochi a premio usciti sul mercato, specie dopo il 1998, è stato associato il più comune termine di "**macchinette mangiasoldi**" - i primi **videopoker** - assimilandoli ai giochi da Casinò, pur avendo modi di gestione molto diversi.

Nella legge 425/95 **il costo della partita non era definito**: la conseguenza di ciò fu di avere una molteplicità di opzioni e il tutto fu spinto all'eccesso con prodotti che utilizzavano lettori di banconote nei quali potevano essere introdotti anche banconote con taglio da 50.000 o 100.000 lire, in alcuni casi giocabili anche in un'unica soluzione

*** Dal 26 maggio 2010 è presidente di Sisal Holding Finanziaria e di SISAL S.p.A.**

paolojarre 2016



Il **Governo Amato** modificò la norma una prima volta **alla fine del 2000, quando venne eliminata qualsiasi forma di vincita**, (se pur nel testo iniziale, presentato dal Ministero delle Finanze, figuravano la vincita di 10 monete) fatto salvo la possibilità di ripetere o prolungare le partite fino ad un massimo di 10 volte e la vincita di oggetti.

Quell'anno si registrò la **nascita del gioco del Bingo** (qualche mese prima con il **II° governo D'Alema**), con la prevista apertura di 800 sale, di cui 420 iniziali e di seguito le altre.

Nel 2002 entra in gioco AAMS e nel 2003 – **II° Governo Berlusconi** - sono dichiarati "illegali" i vecchi videopoker - "*divieto di installare, apparecchi elettronici riproducenti, in tutto od in parte le regole fondamentali del poker*", e sostituiti con scadenza nella primavera **2004** dalle **New Slot**.

Se nel videopoker è comunque riprodotto e semplificato un gioco di abilità come il poker, che prevede comunque una soglia cognitiva di accesso, nelle slot machine la regola è talmente semplice (allineare quattro o più figure: mele, ciliegie, fragole, melanzane) da consentire il "gioco" anche a soggetti privi di qualsiasi capacità di cognizione e di scelta.

Le **Videolottery** sono state introdotte dalla **legge n. 184 del 19 novembre 2008 – III° Governo Berlusconi**, Ministro delle Finanze **Tremonti** - e sono state lanciate sul mercato grazie al Decreto Legge 39/2009.

2004, Comincia la resistenza degli Enti Locali

paolojarre 2016

Febbraio 2004

«Meno tasse ai bar senza videopoker»

PIOLTELLO -

Regole più rigide per i commercianti che vogliono installarli. Ed esenzioni fiscali per chi invece decide di rinunciare.

Sono i capisaldi della battaglia che un **gruppo di Comuni della Martesana, guidati da Pioltello**, hanno avviato contro la piaga dei videopoker e delle possibili infiltrazioni malavitose che prosperano sulla "febbre da gioco".

Il Comune ha chiamato a raccolta per martedì 24 febbraio, alle ore 10 in municipio, altri venti sindaci della zona, tecnici, produttori di videopoker, psicologi, rappresentanti dei commercianti per **provare a stendere un regolamento restrittivo sulle "macchinette"**.

paolojarre 2016

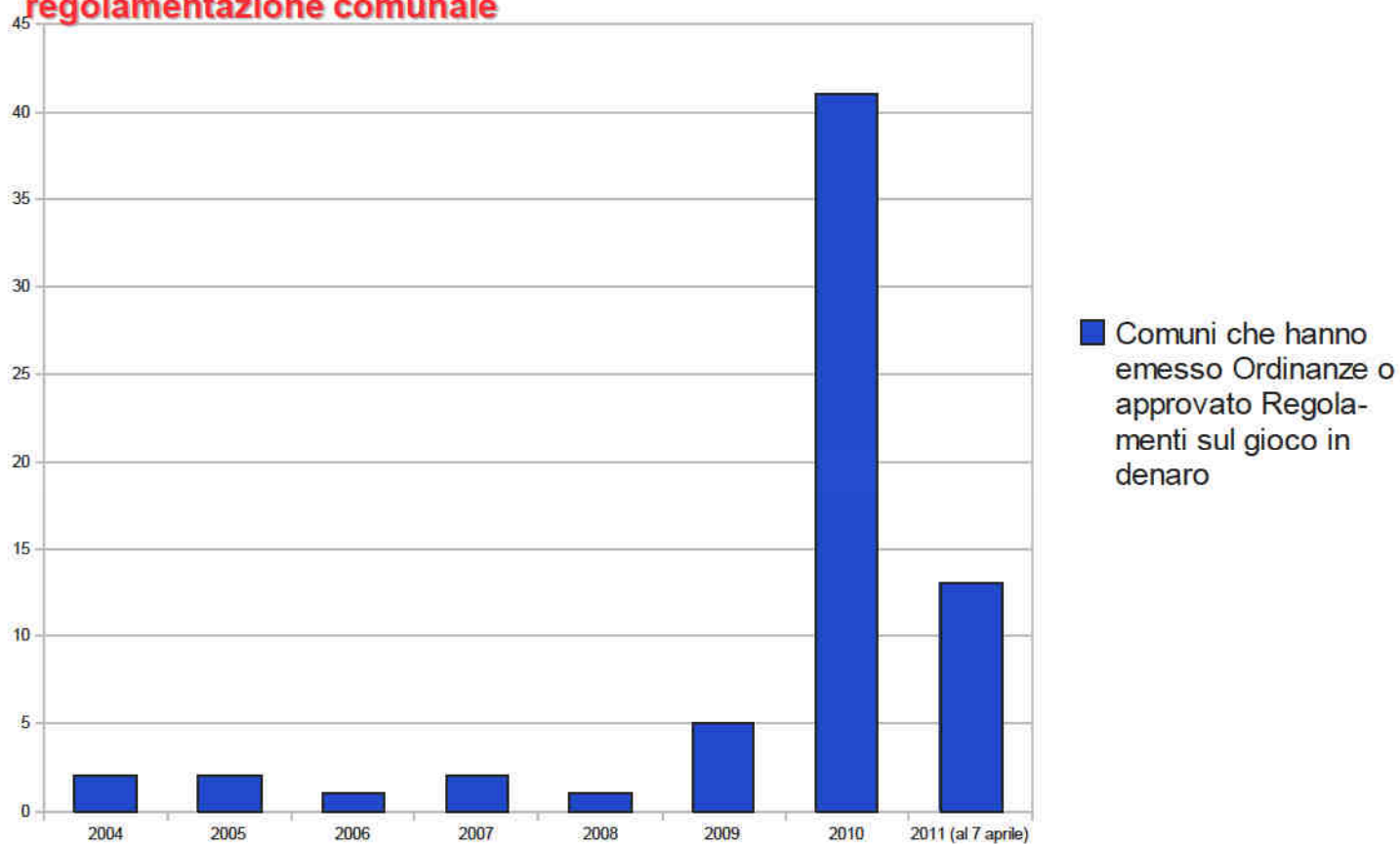
*"Cercheremo di far installare le macchinette secondo regole rigide, con garanzie per i cittadini, soprattutto i più deboli, giovani, anziani, padri e madri di famiglia" - spiega il **sindaco di Pioltello, Mario De Gaspari**.*

"Vorremmo poi agevolare i commercianti che non li installano o lo fanno con garanzie di sicurezza estrema per la tutela dei giocatori".

"Pensiamo per esempio ad agevolazioni fiscali, all'esenzione dal pagamento della tassa di occupazione del suolo pubblico o all'inserimento in una lista di negozi impegnati socialmente - anticipa De Gaspari -. Altre indicazioni ci verranno comunque dai tecnici e dai sindaci che abbiamo invitato".

La stesura del regolamento attuativo non sarà semplice e non a caso il sindaco ha coinvolto nell'impegno altri 20 colleghi da Cassano, a Inzago a Gorgonzola, per un bacino complessivo di 250 mila abitanti.

Nel 2010 dopo la fase pionieristica s'incammina la stagione della regolamentazione comunale



paolojarre 2016

Il regolamento comunale per il contenimento del gioco in denaro

I livelli di intervento possibili nell'ambito delle modifiche al regolamento comunale riguardano:

- *monitoraggio e limitazione del rilascio di licenze* per apparecchi New Slot (apparecchi art. 110 T.U.L.P.S.), sale giochi, sale scommesse e VLT (videolottery)
- *limitazione degli orari d'accesso/funzionamento ("timing") e strategie di confinamento geografico ("zoning")*
- *obbligo per gli esercenti di esporre in modo visibile sugli apparecchi informazioni* per gli utilizzatori circa la casualità degli eventi imprevedibili e la pericolosità del gioco ed informazioni sui luoghi in cui sia possibile chiedere aiuto (utilizzando materiale es. vetrofanie);
- *strategie di agevolazione* (incentivi economici, riduzione imposte locali, maggiore discrezionalità orari...) *per i locali che rinuncino all'esercizio del gioco in denaro*
- *limitazione dei tempi di stazionamento degli autoveicoli nei pressi dei locali del gioco e/o dell'accessibilità veicolare*
- *rispetto della normativa nazionale che vieta i giochi in denaro ai minori di 18 anni* (obbligo controllo documenti)
- *controllo da parte della polizia municipale del rispetto della normativa comunale ed applicazioni delle sanzioni* nel caso di trasgressione, con l'applicazione di pene pecuniarie amministrative, fino alla revoca delle licenze per periodi di tempo congrui con l'effetto dissuasivo da perseguire, obbligo a partecipare a corsi di formazione per attenuare/modulare le sanzioni.

paolojarre 2016

Le premesse normative e giurisprudenziali di una regolamentazione locale efficace del gioco in denaro

paolojarre 2016

Art. 50 TUEL D. L.vo 267 2000

SI!

Competenze del sindaco e del presidente della provincia

5. In particolare, **in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco**, quale rappresentante della comunità locale. **Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza**, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, **spetta allo Stato o alle regioni** in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

7. **Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza**, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, **gli orari degli esercizi** commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, **al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.**

Art. 54 TUEL D. L.vo 267 2000

Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale

NO!

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti (^{2 anche}) contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono tempestivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare 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, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.

(2) La Corte Costituzionale con Sentenza 7 aprile 2011 n. 115 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma *“nella parte in cui comprendeva la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti»”*.

paolojarre 2016

La Direttiva Bolkestein 2006

Il processo di approvazione della direttiva venne criticato; in particolare, la direttiva è stata indicata come la prova di una deriva liberista che, secondo la sinistra radicale, i verdi ed alcune formazioni sociali, avrebbe investito l'Unione europea. L'accesa discussione sulla direttiva ha avuto anche riflessi in altri campi: è stata individuata come una delle cause della disaffezione dei cittadini europei verso le istituzioni, ed è stata considerata una delle ragioni del fallimento del referendum francese, nonché di quello olandese, sulla Costituzione europea.

Direttiva della Comunità europea 123/2006 sulla **liberalizzazione del commercio**, recepita con **Decreto L.vo n.59 26.03.2010**

Articolo 12

“nei casi in cui sussistano **motivi imperativi di interesse generale** (definiti alla lettera h) dell'art.8 come: ragioni di pubblico interesse tra le **quali.... l'incolumità pubblica, la sanità pubblica....la tutela dei consumatori...**) l'accesso e l'esercizio di un'attivitàpossono ... essere **subordinati al rispetto di...requisiti quali: restrizioni quantitative o territoriali ... in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra... l'obbligo per il prestatore di fornire ... altri servizi specifici.**”

paolojarre 2016

Le “misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, la “**Manovra bis 2011**” approvata dal Governo Berlusconi “*sotto dettatura dell'UE*”

....

lo stesso provvedimento legislativo di più recente approvazione in materia di liberalizzazione delle attività economiche, ovvero **il decreto legge 13/8/2011 nr. 138**, come modificato dalla legge di conversione 14/9/2011 nr. 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**

Nel 2010 la Provincia regionale di Bolzano inaugura la stagione della legislazione regionale sul gioco in denaro

paolojarre 2016

L'art. 1 stabilisce che l'autorizzazione per “**l'esercizio di sale da giochi e di attrazione non può essere concessa ove le stesse siano ubicate in un raggio di 300 metri da** istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali....

L'art. 2 si allarga il campo d'intervento della **Giunta Provinciale per l'individuazione di ulteriori luoghi sensibili sui quali porre il divieto** *“tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica e di attrazione”*.

L'articolo 3 della legge approvata il 10 novembre 2010, prevede inoltre il **divieto di qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da giochi.**

Corte costituzionale 2011 Sentenza n° 300

**Governo contro Provincia di
Bolzano**

paolojarre 2016

La sentenza, Giuseppe FRIGO, Redattore

" Nel caso in esame – scrivono i giudici- le finalità alle quali assolvono – per affermazione della stessa Provincia resistente – **le norme impugnate non atterrebbero** affatto alla cura di specifiche attribuzioni regionali, quanto piuttosto a «**beni giuridici fondamentali**» e a «**interessi pubblici primari**», la cui tutela dovrebbe ritenersi rimessa alla legislazione statale.

In una propria memoria, la Provincia autonoma di Bolzano ha, a sua volta, ulteriormente puntualizzato le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, ribadendo l'estraneità della disciplina in esame alla materia «ordine pubblico e sicurezza».

.....

“Le disposizioni oggetto del giudizio – le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti – 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 cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica”

paolojarre 2016

DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011, n. 201(c.d **Salva Italia**)
Governo Monti
Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento
dei conti pubblici.
Titolo IV
Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza
Capo I
Liberalizzazioni
Art. 31 Esercizi commerciali

2. 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.

**Allora, una regolamentazione
locale che ha fatto storia**

paolojarre 2016



CITTÀ DI RIVOLI

Corso Francia 98 - 10098 Rivoli (TO) - tel. 011.9513300 - fax 011.9513399

comunerivoli@cert.ruparpiemonte.it

P.IVA 00529840019

*REGOLAMENTO PER LE SALE GIOCHI
E PER L'INSTALLAZIONE DI
APPARECCHI ELETTRONICI*

APPROVATO CON DELIBERAZIONE N. 124 DEL 21/12/2011

paolojarre 2016

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

COPIA

N. 124

L'anno duemilaundici, addì ventuno del mese di Dicembre alle ore 18:00 nella sala delle adunanze consiliari, convocato dal Presidente del Consiglio con avvisi scritti e recapitati a norma di legge, si è adunato in seduta pubblica di prima convocazione il Consiglio Comunale del quale sono membri i Signori

....

Nel disciplinare l'attività delle sale da gioco ed il funzionamento dei giochi in denaro in genere si devono tener di conto **due aspetti fondamentali**:

- 1) **la libertà di scegliere la propria attività economica, sancito dall'art. 41 della Costituzione,**
- 2) **la sicurezza per le categorie sociali più "vulnerabili" che hanno il diritto di essere maggiormente tutelate, in particolare in quelli che sono i luoghi deputati alla loro aggregazione.**

Ciò lo si può ottenere:

- attraverso l'individuazione di **strategie di "confinamento geografico"**: una distanza minima che deve esistere una sala da gioco e scuole, luoghi di culto, luoghi cimiteriali, luoghi di cura, e altri luoghi "sensibili",
- attraverso l'individuazione di **caratteristiche intrinseche** che i **locali per il gioco** devono possedere per averne garantita la sicurezza nel loro interno sia sotto l'aspetto strutturale che igienico-sanitario e per mitigare l'impatto con l'ambiente circostante
- attraverso l'imposizione dell'osservanza di un **orario ristretto** in determinate **fasce di accessibilità**, distinto per i locali e per il funzionamento degli apparecchi.

paolojarre 2016

Il Consiglio comunale, **acquisito il parere parzialmente contrario di regolarità tecnica del Dirigente** Direzione Risorse Umane e Servizi a Cittadini e Imprese (Si confermano integralmente le ragioni già espresse in data 5/10/11 in sede di formulazione del parere sulla bozza di deliberazione per quanto riguarda la disciplina degli orari d'esercizio delle attività) e **il visto parzialmente contrario di conformità dell'atto alle leggi, allo statuto e ai regolamenti** (con riferimento alle indicazioni relative all'orario per le motivazioni già evidenziate)

con **16 voti favorevoli** (Basile, Bugnone, Caccetta, Cavallaro, De Francia, Dessì, Lucarelli, Misuraca, Monzeglio, Oggero, Perez, Sammartano, Santoiemma, Tesio, Tilelli e Zoavo; **10 voti contrari** (Calosso, Comoretto, Di Sunno, Lettieri, Moglia, Morena, Moriondo, Paone, Senatore, Trovato), su 26 consiglieri presenti e votanti, APPROVA

**La politica è strumento per il cambiamento dello
"stato delle cose presente"**

paolojarre 2016

ART. 5

CARATTERISTICHE DELLE SALE GIOCHI

L'apertura di nuove sale giochi e il trasferimento di sede di quelle esistenti avvengono nel rispetto dei seguenti principi:

→ l'apertura di **nuovi esercizi di sala giochi o il trasferimento di quelli esistenti è consentita qualora sia osservata la distanza minima di m 400 rispetto a scuole di ogni ordine e grado, luoghi di culto, ospedali o case di cura o di altri punti sensibili determinati con deliberazione di Giunta Comunale.....**

→ è vietata l'apertura di **nuove sale giochi nell'ambito cittadino rientrante nella zona** delimitata dal seguente perimetro: C.so Allamano, tangenziale di Torino, C.so Francia, confine con il Comune di Grugliasco;

Lo zoning



ART. 9

ORARI DI APERTURA

→ L'**orario di apertura delle sale giochi** è stabilito dall'esercente entro i limiti compresi tra le h. 10.00 e le h. 2.00 con l'osservanza della prescrizione contenuta al comma 2

Gli **apparecchi automatici** di intrattenimento di cui all'art. 110 del Testo Unico di Pubblica Sicurezza possono essere messi **in esercizio tra le h. 12.00 e le h. 23.00**; al di fuori di tale fascia oraria devono essere spenti e disattivati

Il timing

paolojarre 2016



CITTÀ DI RIVOLI

*Corso Francia 98 - 10098 Rivoli (TO) - tel. 011.9513300 - fax 011.9513399
comunerivoli@cert.ruparpiemonte.it
P.IVA 00529840019*

ORDINANZA

N. 263 DEL 23/05/2012

OGGETTO: DETERMINAZIONE IN CONFORMITA' AL REGOLAMENTO COMUNALE APROVATO CON D.C.C. NR. 124 DEL 21/12/2011 DELL' ORARIO DI APERTURA DELLE SALE PUBBLICHE DA GIOCO, NONCHE' DELL'ESERCIZIO DEGLI APPARECCHI E CONGEGNI AUTOMATICI DA GIOCO E INTRATTENIMENTO DI CUI ALL'ART. 110 DEL T.U.L.P.S. NEGLI ESERCIZI AUTORIZZATI DAL COMUNE

L'esecuzione

paolojarre 2016

IL SINDACO

CONSIDERATO CHE a norma dell'**art. 50 comma 7 del D.lgs. 18/8/2000 nr. 267 TUEL** il Sindaco "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..."

RILEVATO CHE l'**art. 31 c. 2 del DL 6/12/2011** convertito con modificazioni in legge 22/12/2011 nr. 214,

RITENUTO CHE nella determinazione degli orari delle attività del gioco, con particolare riferimento al gioco a denaro, siano presenti **aspetti che mettono in causa la responsabilità delle istituzioni con riguardo all'interesse primario della tutela delle fasce deboli della popolazione, che vanno armonizzati con la tutela costituzionale della libertà di impresa**

RICHIAMATA la **giurisprudenza costituzionale**, che ha riconosciuto nel modo più autorevole la competenza regolamentare degli enti locali nella cura delle conseguenze sociali dell'offerta del gioco a denaro sulle fasce di consumatori psicologicamente più vulnerabili ed immaturi e quindi maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire tramite il gioco vincite facili e guadagni (**Sent. nr. 300 del 9/11/2011**)

Le premesse legislative

paolojarre 2016

RITENUTO in particolare che **occorra porre un argine alla disponibilità illimitata**, o quasi, delle offerta di gioco, soprattutto per quanto riguarda l'orario notturno e il mattino, ovvero i periodi della giornata in cui si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza e emarginazione sociale legati alla tossicodipendenza, all'alcolismo, all'isolamento relazionale da parte di soggetti appartenenti ai ceti più disagiati e privi delle ordinarie occupazioni legate al lavoro o allo studio, tenendo conto che vasta letteratura scientifica ha largamente sottolineato il ruolo aggravante del gioco a denaro praticato compulsivamente ...

DISPONE

.... **A decorrere dall' 11 Giugno 2012**gli **apparecchi automatici** di intrattenimento di cui all'art. 110 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza possono essere messi in esercizio **tra le h. 12.00 e le h. 23.00**, con l'obbligo dell'esercente di mantenerli spenti e disattivati in orario non compreso nella predetta fascia oraria

.....L'esercizio delle attività in orario non compreso entro i limiti stabiliti dal presente provvedimento è sanzionato ai sensi dell'art. 221 bis del Testo Unico di Pubblica Sicurezza con una sanzione pecuniaria compresa tra € 154 e € 1032

Le motivazioni

paolojarre 2016

**Subito i ricorsi alla giustizia
amministrativa di Lottomatica,
Bingo e singoli esercenti**

paolojarre 2016

IL TAR Piemonte dapprima

paolojarre 2016

TAR Piemonte Ordinanze 18 settembre 2012, n° 292, 14 febbraio 2013, n° 115 e 24 aprile 2013, n° 161

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato — in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. — questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso r.d. n. 773 del 1931.

Solleva questione di legittimità costituzionale alla luce degli art 32 e 118 Cost. Di:
- art. 42 (Poteri Consiglio Comunale) e 50 Comma 7 TUEL **perchè NON PREVEDONO la competenza dei Comuni a normare i limiti d'uso degli apparecchi automatici di gioco**
- art. 31 Comma 2 D.L 201 2011 "Salva Italia" **per l'assenza di principi normativi di contrasto alla "ludopatia"**

2.5.— Nè d'altra parte, ad avviso del TAR, sarebbe rinvenibile nell'ordinamento una norma che attribuisca ai Comuni il potere di adottare una disciplina dell'orario di utilizzo degli apparecchi da gioco. L'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, e l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011

determinerebbero quindi l'assenza di principi normativi di contrasto della patologia ormai riconosciuta e denominata «ludopatia».

Pertanto, solo attraverso una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni censurate ed, in particolare, riconoscendo agli enti locali una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra amministrazioni pubbliche, si doterebbe l'ordinamento giuridico di strumenti per un'azione amministrativa volta ad arginare la disponibilità illimitata dell'offerta di gioco, limitandone gli ingenti costi sociali, mediante la delimitazione dei periodi della giornata nei quali si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza ed emarginazione sociale di soggetti appartenenti ai ceti più deboli.

“... solo attraverso una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni... riconoscendo agli enti locali una specifica funzione di contrastosi doterebbe l'ordinamento giuridico di strumenti per un'azione amministrativa volta ad arginare....”

paolojarre 2016

... la violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost. discenderebbe dalla mancata attribuzione agli enti locali del potere di disciplina sussidiaria in funzione di tutela dei cittadini, anche al di fuori di una situazione di emergenza ... art.54 TUEL

La violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost. discenderebbe proprio dalla mancata attribuzione agli enti locali del potere di disciplina sussidiaria in funzione di tutela dei cittadini, anche al di fuori di una situazione di emergenza, ovvero di grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, prevista dall'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Il TAR Piemonte richiama inoltre la Sentenza 300 del 2011 Corte Costituzionale che ha escluso la violazione della riserva di Legge statale in tema di ordine pubblico laddove lo scopo si quello di "preservare dalle implicazioni negative del giocodeterminate categorie di persone....

2.7.— Il TAR richiama inoltre la sentenza n. 300 del 2011, che ha escluso la violazione della riserva di legge statale in tema di ordine pubblico, laddove lo scopo delle norme non sia quello di evitare che dalle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti, ma esclusivamente quello di «preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento».

paolojarre 2016

Corte costituzionale 2014 Sentenza n° 220

**Incostituzionalità art. 42 e 50
TUEL e art. 31 Comma 2 D.lvo
201 2011**

paolojarre 2016

Sentenza **220/2014**

Giudizio

Presidente CASSESE - Redattore AMATO

Udienza Pubblica del **08/07/2014** Decisione del **09/07/2014**

Deposito del **18/07/2014** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Artt. 42 e 50, c. 7°, del decreto legislativo 18/08/2000, n. 267; art. 31, c. 2°, del decreto legge 06/12/2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 22/12/2011, n. 214.

Massime:

Atti decisi: **ordd. 292/2012; 115 e 161/2013**

SENTENZA N. 220

ANNO 2014

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

LA CORTE COSTITUZIONALE

5.- La questione relativa all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, è inammissibile.

5.1.- Il TAR Piemonte dubita - con riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. - della legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000.

provvedimentali attribuiti ai sindaci, esercitati con finalità particolare, il rimettere le apparecchiature per il gioco legate all'utilizzo di tali spazi e la mancanza in capo ai sindaci di arginare la diffusione di

Questione relativa art. 50 Comma 7 TUEL → INAMMISSIBILE

La giurisprudenza amministrativa ha elaborato un'interpretazione dell'art.50 Comma 7 TUEL compatibile con i principi costituzionali art.32 e 118 Cost.

→ la stessa disposizione censurata FORNISCE FONDAMENTO LEGISLATIVO AL POTERE SINDACALE IN QUESTIONE

Tuttavia, il giudice a quo omette di considerare che l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, che la stessa disposizione non può non risolvere la questione.

Proprio l'art.50 Comma 7 TUEL permette al Sindaco di disciplinare gli orari delle sale da gioco e degli esercizi in cui siano installate apparecchiature per il gioco... per esigenze di TUTELA di:

- salute
- quiete pubblica
- circolazione stradale

In particolare, è stata la giurisprudenza amministrativa, con riferimento all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, a stabilire che, quando in un'area pubblica quali siano installate apparecchiature per il gioco, la tutela della salute, della quiete pubblica e della circolazione stradale

È pur vero che non tutte le pronunce hanno affermato l'illegittimità dell'autorità emanante; tuttavia il TAR omette di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative, limitandosi a richiamare solo alcune pronunce di merito, a sostegno della illegittimità delle ordinanze in esame.

"E' vero che ci sono state anche recentemente pronunce di segno contrario...ma il TAR omette di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative..."

La giurisprudenza amministrativa, in questa sede, rilevando l'incompetenza del TAR a pronunciare sulla legittimità delle ordinanze in esame, ha

La diversa interpretazione della norma impugnata (nello stesso senso auspicato dal giudice rimettente) è confermata dalle pronunce nelle quali il Consiglio di Stato ha affrontato lo stesso thema decidendum oggetto del presente contenzioso, relativo alla legittimità di ordinanze sindacali limitative degli orari ai sensi dell'art. 50 Comma 7 TUEL.... sin dalla Sentenza TAR Lazio n. 5619 del 2010

Sotto un diverso profilo, il TAR rimettente omette di considerare che il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai luoghi sensibili sta nella potestà degli Enti Locali di pianificazione e governo del territorio Il Consiglio di Stato (Sentenza 2710 2012) afferma che l'esercizio del potere di pianificazione non è solo il coordinamento delle potenzialità edificatorie dei suoli....ma deve tener contodelle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti

.... Il non utilizzare i poteri interpretativi che la Legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse... silluzioni ermeneutiche ... rendono inammissibile la questione

costituiscono omissioni tali da rendere inammissibile la questione (ex plurimis, ordinanze n. 304 e n. 102 del 2012).

6.– La questione relativa all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 è inammissibile.

6.2.– La disposizione in esame – dopo avere affermato che costituisce «principio generale

del

con

gen

del

sec

sus

Questione relativa art. 31 Comma 2 D.L. "Salvitalia" → INAMMISSIBILE

La disposizione dopo aver detto che non ci sono limiti e vincoli

all'apertura di nuovi esercizi commerciali ammette la derogabilità con

l'introduzione di limiti territoriali purchè "connessi alla tutela della

salute...."

enza

del

tela

. La

enze

rcizi

commerciali sul territorio.

Pertanto, il dato testuale appare insuperabile nel richiamo all'«apertura» di «nuovi» esercizi commerciali. Il presupposto applicativo del principio generale, nonché delle sue deroghe, appare costituito proprio dalla «novità» degli esercizi commerciali ai quali si riferisce la disposizione.

Tuttavia, lo sviluppo argomentativo delle due ordinanze di rimessione non fornisce alcun elemento di conoscenza circa l'effettiva novità degli esercizi commerciali interessati dai provvedimenti impugnati; in tal modo, il giudice a quo si è sottratto all'onere di motivare compiutamente la necessità di fare applicazione della norma impugnata. La questione di legittimità costituzionale risulta quindi inammissibile per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della stessa.

IL TAR Piemonte infine

paolojarre 2016

N. 00534/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00869/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

25 febbraio 2015

paolojarre 2016

Tanto è a dirsi, in primo luogo, con riguardo alla presunta violazione della “riserva di legge statale” esistente nella materia dei giochi pubblici (e riaffermata, di recente, anche dal precedente

di ... non c'è violazione della riserva di legge statale in materia di giochi pubblici... l'imposizione di limiti agli orari per la tutela delle fasce più deboli della popolazione è legittima... anche quando ci si riferisce agli orari di accensione degli apparecchi che possono essere più ristretti di quelli di apertura degli esercizi in cui siano installati....

l'imposizione comunale di limiti agli orari di apertura delle sale da gioco, anche con riguardo alla stessa attivazione degli apparecchi da gioco (limitandola, per ragioni connesse alla tutela della salute, ad un arco temporale ancora più ristretto rispetto all'orario di apertura degli esercizi), e ad escludere, conseguentemente, l'esistenza di alcun vizio di incompetenza.

paolojarre 2016

In secondo luogo, il vizio di incompetenza del Comune non è ravvisabile nemmeno con riguardo alla disattivazione degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. *b*, del r.d. n. 773 del

19. **... le competenze questorili (rilascio di apposita
licenza del Questore ai sensi DL 40 2010 convertito il
Legge 73 del 2010) e comunali non si sovrappongono,
hanno finalità differenti....**

decreto-legge n. 40 del 2010, convertito in legge n. 73 del 2010. Il titolo di competenza del Comune, infatti, interviene lungo un versante – quello della tutela della salute delle c.d. fasce più deboli della popolazione, in chiave di prevenzione dalla ludopatia – che non si sovrappone rispetto all'ambito di intervento rimesso alla competenza questorile, concernente altri e rilevanti aspetti di pubblica sicurezza.

In terzo luogo, non si apprezza nella specie alcuna carenza di istruttoria, né di motivazione, da parte dell'amministrazione. La deliberazione del Consiglio comunale n. 124, del 21 dicembre 2011, nell'approvare il nuovo regolamento sulle sale giochi e sui

**... non c'è alcuna carenza di istruttoria o di motivazione...
si fa riferimento sia all'esigenza di contemperare lo
svolgimento di tali attività con la presenza di luoghi
sensibili.... sia a indagini scientifiche nazionali**

attività con la presenza, sul territorio comunale, di luoghi sensibili", richiamando i risultati delle indagini scientifiche nazionali (concernenti l'allarmante crescita delle problematiche di salute psico-fisica dei soggetti giocatori, e delle conseguenti ricadute sulla loro vita familiare, sociale e lavorativa) e calandole in una prospettiva di necessario intervento a livello locale, finalizzato alla predisposizione di adeguati criteri di programmazione. Non è questa, evidentemente, la sede più idonea

programmazione. Non è questa, evidentemente, la sede più idonea per stabilire se interventi del tipo di quello intrapreso dal Comune di Rivoli siano più o meno efficaci.

... non importa se il prof. Crepet (Perito per Lottomatica n.d.r.) dice che non si sa se siano efficaci queste misure; l'importante è che le misure si "*indirizzino in modo non manifestamente irragionevole o arbitrario nella direzione di un possibile arginamento del fenomeno...*"anche se in futuro si dimostrasse che non sono state efficaci

fascie più deboli o più esposte della popolazione locale (dovere che, come visto, deve ritenersi incombente anche sui Comuni, ai sensi del combinato disposto dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, quale interpretato dalla sentenza n. 220 del 2014 della Corte costituzionale, e dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011), pur nella consapevolezza che, alla luce di una verifica *ex post*, l'intervento dell'amministrazione possa anche risultare non in grado di raggiungere l'obiettivo sperato.

paolojane 2010

E non pare al Collegio – per quanto più sopra rilevato – che, nel caso di specie, l'intervento previsto dal Comune di Rivoli sia

... e l'intervento del Comune di Rivoli non è disallineato rispetto ai DOVERI INCOMBENTI SULLA CIVICA AMMINISTRAZIONE

L'importanza delle politiche di comunità locale per fronteggiare il...gioco patologico è stat segnalata alle Amministrazioni da un apposito studio del Dipartimento "Patologia delle dipendenze"

“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” che stabiliscano restrizioni dell’accesso al gioco sia mediante l’imposizione di distanze tra le sale giochi e i c.d. luoghi sensibili (in quanto frequentati da soggetti maggiormente vulnerabili, in specie i minorenni e le persone anziane) sia mediante l’introduzione di limiti orari anche per il mero funzionamento degli apparecchi da gioco. Proprio

Ne deriva anche l'evidente sussistenza di una ragionevole giustificazione, fondata su interessi pubblici preminenti e rispettosa del canone di proporzionalità invocato dalla stessa parte ricorrente, tale da legittimare il sacrificio economico imposto ai soggetti privati gestori delle sale giochi e degli apparecchi, senza che – come già visto – possano nella specie condurre a conclusioni

... c'è proporzionalità tra il sacrificio imposto ai privati e gli interessi pubblici preminenti; anche il comma 2 dell'art.31 del DL "Salvitalia"

dell'art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011) consentono pur sempre di introdurre limitazioni al più ampio godimento della libertà di iniziativa economica per fronteggiare esigenze pubbliche preminenti, come la tutela della salute, ferma restando la necessità (nella specie, come detto, adempiuta in modo soddisfacente) di un'adeguata istruttoria, volta a verificare se risulti davvero compromessa, nel caso specifico, qualcuna di quelle esigenze.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione
seconda, definitivamente pronunciando,

Respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità

... il TAR respinge il ricorso
amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 25
febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore