

ROMA



ROMA CAPITALE
20870
ORDINANZA DELLA SINDACA.....

ROMA CAPITALE
Dipartimento Sviluppo economico Attività
Produttive e Agricoltura
06 GIU. 2018
32882
N. QH/.....

n. 111 del 26 GIU. 2018

La Sindaca

Oggetto: Disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, installati nelle sale gioco e nelle altre tipologie di esercizi, autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS.

Il Direttore di Direzione Sportelli Unici
Maurizio Salvi

Il Direttore del Dipartimento Sviluppo
Economico e Attività Produttive
Pierluigi Ciutti

L'Assessore allo Sviluppo
Economico, Turismo e Lavoro
Carlo Cafarotti

Visto:
Il Segretario Generale
Pietro Paolo Mileti

Premesso che:

il decreto legge 13 settembre 2012 n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 8 novembre 2012 n. 189, all'articolo 7, ha qualificato come ludopatie i fenomeni patologici connessi all'uso di apparecchiature per il gioco, attribuendo alla relativa normativa di contrasto la valenza di una disciplina della salute pubblica, ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione;

il sopracitato decreto, pur confermando la liceità dei giochi in questione, va nella direzione di correggere e limitare la loro diffusione, introducendo pesanti sanzioni per i contravventori;

la ludopatia è definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come "*patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro*";

nell'edizione di maggio 2013 del DSM (Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali, noto anche con la sigla DSM derivante dall'originario titolo dell'edizione statunitense Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders) il gioco d'azzardo è stato inquadrato nella categoria delle cosiddette "*dipendenze comportamentali*";

la sentenza della Corte Costituzionale n. 300/2011 precisa che le norme che stabiliscono e contingentano il gioco d'azzardo sono finalizzate a tutelare i soggetti

ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio-assistenziale, nonché a prevenire forme di gioco "compulsivo" ed evitare possibili effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica;

la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3271/2014; id., ord. nn. 3845/2014, 5826/2014 e 610/2015), con il conforto del Giudice delle Leggi (Corte Costituzionale n. 220/2014), è ormai costante nell'affermare, in materia di regolamentazione di orario di aperture di sale giochi, che:

a) la circostanza che il regime di liberalizzazione degli orari sia applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione non preclude all'Amministrazione comunale la possibilità di esercitare 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 (così, Consiglio di Stato, sez. V, ord. 26 agosto 2014, n. 3845; in tal senso, ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. V, 13 maggio 2014, n. 3271);

b) la Corte Costituzionale con la sentenza n. 220 del 18 luglio 2014 ha mostrato di ritenere plausibile la detta interpretazione giurisprudenziale nel senso che l'art. 50, comma 7, D. lgs. n. 267/2000 autorizza i Sindaci a disciplinare gli orari delle sale giochi (ed esercizi ove siano installate apparecchiature per il gioco) anche in funzione di contrasto dei fenomeni di c.d. ludopatia, fornendo un fondamento legislativo al potere del Sindaco di disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali sono installate le apparecchiature da gioco;

in particolare, la Corte Costituzionale ha richiamato l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità che di merito, la quale *"ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del D. lgs. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione"*; ciò nel senso che, in forza della generale previsione dell'articolo 50, comma 7, D. Lgs. 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"*;

la Regione Lazio con L.R. n. 5 del 5 agosto 2013, ha approvato le *"Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP)"* al fine di ridurre il rischio del gioco d'azzardo patologico e di promuovere il contrasto alla relativa dipendenza, anche nel rispetto delle indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e di quelle della Commissione Europea e, nell'ambito delle competenze in materia di tutela della salute e di politiche sociali, dettando disposizioni per la prevenzione, il trattamento terapeutico ed il recupero sociale dei soggetti affetti da sindrome da

GAP;



la Regione Lazio, per le finalità di cui sopra, valorizza e promuove la partecipazione e la realizzazione di iniziative in collaborazione con gli enti locali e, tra le altre, con le Aziende Sanitarie Locali ASL, definendo gioco d'azzardo quel gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, commi 6, lett. a) e b) e 7, R. D. del 18 giugno 1931, n. 773, e ss.mm.ii. e nelle altre forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente e definendo, infine, sala gioco il luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti o comunque accessibili *slot machine* o *video lottery* e tutte le forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente;

l'atto della Conferenza Unificata n.103/U del 7.09.2017 ha sancito l'Intesa tra Governo, Regioni e Enti locali sul documento che prevede una progressiva riduzione del numero di apparecchi e di sale giochi autorizzabili, confermando e ampliando, inoltre, la possibilità per gli Enti locali di adottare limitazioni di orario di utilizzo dei giochi e stabilendo, peraltro, che la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata sia definita, d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, anche ai fini del futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti così definiti;

alla luce delle determinazioni di cui alla richiamata Intesa, il Dipartimento Sviluppo Economico ed Attività Produttive di Roma Capitale, con nota prot. QHAR/32309 del 4.06.2018, ha informato la competente Area Monopoli – Giochi dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli sulla previsione della disciplina dell'orario di funzionamento degli apparecchi di cui alla presente ordinanza, fermo restando che la medesima Intesa risulta, allo stato, priva di valore cogente, in quanto non recepita da alcun atto normativo (cfr. Sentenza TAR Veneto, sez. III, 417/2018), così come stabilito dalla Legge n. 208/2015 (cd. "Legge di Stabilità per l'anno 2016").

Preso atto che

in riscontro alla richiesta inerente ai dati sul fenomeno della ludopatia formulata dal Dipartimento Sviluppo Economico ed Attività Produttive di Roma Capitale, il Dipartimento di Epidemiologia della Regione Lazio:

- con nota acquisita al prot. QH9263/2018, ha fornito i dati tratti dal Sistema Informativo Regionale Dipendenze del Lazio presso i Ser.D (Servizi pubblici per le Dipendenze) delle ASL del Lazio relativi a persone in trattamento per problematiche relative al gioco d'azzardo patologico; nella Relazione 2016 e nell'allegato focus descrittivo sui pazienti in trattamento per disturbo da gioco d'azzardo nei servizi Ser.D del Lazio e di Roma aggiornato al 2017, emerge un aumento progressivo del numero di soggetti in carico ai servizi di cura per le dipendenze del Lazio e di Roma; in particolar modo dal grafico allegato al focus di cui sopra l'andamento temporale dei pazienti in trattamento presso i Ser.D di Roma e del Lazio negli ultimi 6 anni (2012-2017) mostra un aumento progressivo delle presenze nei servizi di cura passati, a Roma, dagli 82 casi del 2012 ai 323 casi del 2017, mentre nel Lazio si passa dai 165 casi del 2012 ai 613 del 2017;

- con successiva nota acquisita al prot. QH/31769 del 1 giugno 2018, il Dipartimento di cui sopra ha fornito un aggiornamento dei dati riferiti ai primi mesi del 2018, confermando la tendenza ad un aumento dei soggetti che richiedono interventi socio-sanitari per problemi legati al disturbo da gioco d'azzardo (218 casi nel periodo compreso tra gennaio e maggio 2018);

risulta, altresì, verosimile ritenere che il numero reale delle persone affette da ludopatia sia assai maggiore rispetto al numero dei soggetti che, in concreto, si sono rivolti ai Ser.D, in quanto una parte significativa del fenomeno della ludopatia resta sommerso (cosiddetta "cifra oscura"), tenuto conto del fatto che molti soggetti ludopatici non si rivolgono alle strutture sanitarie e ai servizi sociali perché provano vergogna o sottovalutano la propria patologia o per altre ragioni (cfr. sentenza Tar Piemonte, sez. II, 839/2017; sentenza TAR Veneto, sez. III, n. 417/2018);

nell'attuale momento storico, la diffusione del fenomeno della ludopatia in ampie fasce della popolazione costituisce fatto notorio o, comunque, una nozione di fatto di comune esperienza, come attestato da numerose iniziative di contrasto assunte dalle autorità pubbliche a livello europeo, nazionale e regionale (cfr. sentenza TAR Liguria, sez. II, n. 176/2016, sentenza Tar Piemonte, sez. II, 839/2017; sentenza TAR Veneto, sez. III, n. 417/2018);

il Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale ha attivato sportelli informativi per la prevenzione e il contrasto al gioco d'azzardo, c.d. Sportelli GAP, che, quale punto di accesso specializzato cui rivolgersi per avere informazioni e orientamento sulla dipendenza da gioco patologico, hanno accolto numerose richieste di aiuto da parte di cittadini interessati. I destinatari delle attività di detti Sportelli appartengono a tutte le categorie di cittadini, persone tra cui disoccupati, precari, casalinghe, pensionati e studenti, in gran parte accomunate da difficile condizione economica;

in occasione dell'incontro "#RomaAscoltaRoma" (percorso di ascolto promosso da Roma Capitale finalizzato alla predisposizione del Piano Sociale Cittadino) sul tema delle "Dipendenze patologiche" è emerso che sono attivi sul territorio progetti per la "messa in sicurezza" volti a sostenere ed evitare il default economico e finanziario delle famiglie che hanno familiari dipendenti da gioco;

dall'esame dei dati in possesso dell'Amministrazione è evidente una significativa diffusione del gioco d'azzardo, con un elevato numero di aperture di sale da gioco autorizzate ex art. 86, comma 1, del TULPS (pari ad oggi a circa 587) e SCIA/Comunicazioni di installazione, produzione, importazione e gestione anche indiretta, autorizzate ex art. 86, comma 3, del TULPS di apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del T.U.L.P.S (pari ad oggi a circa 1062) e di sale ex art. 88 TULPS di competenza della Questura di Roma (pari a circa 1.116);

il diffondersi del fenomeno della ludopatia, che riguarda tutte le fasce di età, comporta, costi importanti di intervento che si ripercuotono sul sistema delle Amministrazioni locali, con particolare



riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da tale tipologia anche a sostegno del nucleo familiare di appartenenza;

tra i compiti e gli obiettivi dell'Ente Locale, nell'ambito delle proprie competenze, rientrano le azioni tese ad individuare e porre in essere misure idonee a contenere e contrastare il fenomeno legato al vizio di gioco o gioco compulsivo, anche attraverso interventi volti a regolare e limitare l'accesso alle apparecchiature di gioco, soprattutto per tutelare i soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni;

è stato sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa che tra i giochi leciti con vincita in denaro *"slot machine e VLT paiono i più insidiosi nell'ambito del fenomeno della ludopatia, in quanto a differenza dei terminali per la raccolta scommesse, implicano un contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, senza alcuna intermediazione umana volta a disincentivare, per un normale meccanismo psicologico legato al senso del pudore, l'ossessione del gioco, specie nella fase iniziale del processo di dipendenza patologica"* (Tar Venezia, sez. III, 27 settembre 2016, n.1081; cfr. Tar Lombardia Milano, sez. I, 13 marzo 2015 n. 706);

la maggiore pericolosità di tali tipi di apparecchi è supportata da fonti scientifiche: fra i numerosi contributi merita di essere segnalato lo studio *"Dipendenze Comportamentali/gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi"* curato dal Ministero della Salute, nel quale si afferma tra l'altro, che le *"le lotterie istantanee, per le loro caratteristiche legate alla "velocità", "facilità" e "diffusione" nei contesti quotidiani (supermercati, bar tabacchi, ecc.) fanno parte dei cd "giochi hard" cioè più a rischio di creare un legame di dipendenza e maggiormente capaci di intercettare fasce di popolazione finora più estranee al gioco d'azzardo (bambini, casalinghe, anziani, famiglie)"* (cfr. Sentenza Tar Piemonte, Sez. II, n. 839/2017);

l'Ente locale, inoltre, può, nell'ambito delle azioni volte alla tutela della salute pubblica e del benessere individuale e collettivo, rivestire ed assumere un ruolo determinante, potendo adottare e porre in essere un sistema di prevenzione sociale, che punti a tutelare i soggetti psicologicamente più deboli i quali risultano tra i più esposti al richiamo e alle lusinghe del gioco d'azzardo;

Considerato che

tra le azioni volte a contenere il fenomeno della diffusione del gioco in generale e del gioco d'azzardo in particolare, deve essere individuata l'applicazione di recenti disposizioni che concedano al Sindaco la possibilità di:

- introdurre limiti di orario necessari per evitare, tra l'altro, danni alla salute umana ed all'ambiente urbano, come previsto dall'art. 34, commi 2 e 4, del D.L. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011, che richiama *"esigenze imperative di interesse generale costituzionalmente rilevanti"* e *"compatibili"*

con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità", ai fini della previsione dei limiti, programmi e controlli alla libertà di accesso, organizzazione e di svolgimento delle attività economiche;

- adottare apposita Ordinanza di pianificazione generale ex art. 50, comma 7, del D. Lgs. 267/2000, degli orari di apertura e chiusura delle sale da gioco e degli esercizi pubblici e commerciali dove sono installati gli apparecchi da gioco con vincita in denaro;

Tenuto conto che

l'art. 12 del Regolamento Sale da gioco e giochi leciti, approvato da Roma Capitale con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 31/2017, dispone, tra l'altro, che il Sindaco determini gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincite in denaro, individuando specifiche fasce orario di interruzione del gioco, con l'obiettivo di tutelare e preservare la salute pubblica;

Ritenuto che

una disciplina limitativa al funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro, di cui all'art. 110, comma 6, TULPS abbia l'obiettivo di prevenire, contrastare e ridurre il rischio di dipendenza patologica derivante dall'utilizzo dei stessi;

la previsione del limite orario giornaliero di otto ore per il funzionamento dei suddetti apparecchi risulti misura adeguata per contemperare le primarie esigenze di tutela della salute pubblica con gli interessi economici degli operatori del settore e idonea a prevenire e contrastare fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo (cfr. Tar Veneto, sentenze nn. 1130/2017, 667/2017, 662/2017, nonché Consiglio di Stato n. 2519/2016);

risulta opportuno, altresì, disciplinare uniformemente gli orari di funzionamento degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro ovunque collocati nelle sale gioco e/o negli altri esercizi, autorizzati ex artt. 86 ed 88 TULPS, anche nell'ottica di contrastare l'insorgere di abitudini collegate alla possibilità di utilizzo degli apparecchi stessi da parte degli studenti, con particolare riferimento agli orari di uscita dalle scuole e con l'intento di prevenire la trasmigrazione degli utenti dall'una all'altra tipologia di esercizio, fenomeno che verosimilmente si verificherebbe in caso di diversificazione degli orari;

Visti

- l'art. 118 della Costituzione;
- l'art. 3, comma 2, del D. Lgs. 267/2000, e considerato che il Comune può adottare provvedimenti non solo a tutela della salute pubblica ma anche, più in generale, del benessere individuale e collettivo della popolazione locale;



- l'art. 50, comma 7, del D. Lgs. 267/2000, che conferisce al Sindaco il compito di coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici;
- il R.D. 773/1931 – Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza – ed in particolare artt. 86 e 110;
- 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, lett. b) del TULPS che possono essere installati presso pubblici esercizi, circoli privati e punti di raccolta di altri giochi autorizzati*”;
- 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*”;
- il Decreto Direttoriale 27/07/2011 “*Determinazione dei criteri e parametri numerico quantitativi per l'installazione di apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS*”;
- il D.L. n.158/2012, convertito dalla legge n.189/2012, che detta “*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*”;
- la L. n. 689/1981 e ss.mm.ii.;
- Legge Regione Lazio 5 agosto 2013, n. 5 “*Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP)*”
- l'Accordo Governo Regioni ed Enti Locali del 4 maggio 2017 e l'Intesa della Conferenza Unificata 103/CU del 7 settembre 2017 concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico;
- lo Statuto di Roma Capitale approvato dall'Assemblea Capitolina con Deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013;
- il Regolamento Sale da gioco e giochi leciti approvato da Roma Capitale con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 31/2017;

ORDINA

- che l'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6 del TULPS, ovunque collocati nelle sale gioco e/o nelle altre tipologie di esercizi, autorizzati ai sensi degli articoli 86 ed 88 del TULPS, sia fissato come segue:
dalle ore 9,00 alle ore 12,00 e dalle 18,00 alle ore 23,00 di tutti i giorni, festivi compresi;
- che gli apparecchi di cui sopra, nelle ore di sospensione del funzionamento, debbano essere spenti tramite l'apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili;



- l'obbligo di esposizione, all'esterno ed all'interno del locale, in luogo ben visibile al pubblico, di apposito avviso (di dimensioni minime cm 20x30) che renda noto la fascia oraria, fissata con il presente provvedimento, in cui è consentito l'utilizzo dei dispositivi da gioco d'azzardo lecito;
- che, fatta salva l'applicazione di altre disposizioni di legge, le violazioni delle disposizioni e delle prescrizioni della presente Ordinanza siano punite con la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 7 bis comma 1-bis del D. Lgs. 267/2000 del pagamento di una somma da € 150,00 ad € 450,00, da applicare secondo i principi di cui alla L. 689/1981;
- che la sanzione amministrativa pecuniaria debba intendersi riferita ad ogni singolo locale o punto di vendita di gioco, indipendentemente dal numero di apparecchi di intrattenimento ivi collocati;
- che in caso di recidiva si applichi, ai sensi degli artt. 9 e 10 del TULPS, per un periodo non superiore a cinque (5) giorni, la sanzione accessoria della sospensione del funzionamento di tutti gli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, di cui all'articolo 110, comma 6, del TULPS, collocati nel locale o nel punto di vendita di gioco, autorizzato ex artt. 86 e 88 del TULPS. La recidiva si verifica qualora la violazione delle disposizioni sia stata commessa per due volte in un anno solare, e per ogni ulteriore violazione successiva alla seconda, anche se il responsabile ha proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione ai sensi dell'articolo 16 della Legge 24 novembre 1981, n. 689;
- che l'entrata in vigore della presente ordinanza decorra dalla data di pubblicazione all'Albo Pretorio;
- la più ampia diffusione della presente ordinanza attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione comunale, nonché sugli organi di stampa e di informazione;
- la trasmissione della stessa al Comando di Polizia Locale di Roma Capitale e a tutti gli altri Organi di Polizia cui spetti di farla osservare.

Avverso il presente provvedimento è ammesso, entro 60 giorni dalla pubblicazione all'Albo Pretorio, ricorso al TAR del Lazio o, in alternativa, entro 120 giorni dalla pubblicazione predetta, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

La Sindaca
Virginia Raggi