



COMUNE DI NAPOLI
Segretario Generale

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DI INIZIATIVA CONSILIARE
PROT. N. PG/2015/199948 del 03.03.2015
Pervenuta alla Segreteria Generale il 05.03.2015

OSSERVAZIONI DEL SEGRETARIO GENERALE

Lo schema di provvedimento, firmatari il Consigliere comunale Gennaro Esposito ed altri, pervenuto alla Segreteria Generale il 05.03.2015, completo di parere di regolarità contabile allegato alla nota del Dipartimento Autonomo Consiglio Comunale/Servizio Segreteria del Consiglio Comunale e Gruppi Consiliari, PG/2015/192948 del 03.03.2015, contiene una proposta di *“Regolamento sale da gioco e giochi leciti”*.

I Consiglieri, con riferimento ad una pregressa attività deliberativa dell'Ente e alla normativa di livello nazionale e regionale, nonché a recenti pronunce giurisdizionali, hanno inteso proporre, alla stregua di esperienze di altre grandi città italiane, una disciplina che garantisca *“la diffusione dei locali in cui si pratica il gioco lecito ... evitando effetti pregiudizievoli per la sicurezza urbana, la viabilità, l'inquinamento acustico e la quiete pubblica e limitando le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché la dequalificazione territoriale e del valore degli immobili”* (Regolamento, art. 2 - Finalità e principi generali).

Il dirigente del Servizio Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), con nota prot. n. 69639 del 26.01.2015, ha espresso, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, il parere di propria competenza senza utilizzare la consueta formula sintetica di *“favorevole”* o *“non favorevole”*, ma riconoscendo l'apprezzabilità dello scopo perseguito e proponendo tre *“contributi”* finalizzati a ridurre la possibilità di contenziosi, traendo spunto da numerose pronunce del TAR Liguria che hanno censurato alcune disposizioni dell'omonimo regolamento adottato dal Comune di Genova:

1. per l'art. 7, punto 6, che vieta l'esercizio delle attività di gioco *“nel perimetro del centro antico cittadino e nell'area del centro storico delle Municipalità”*, il dirigente evidenzia *“come non è precisato se l'esercizio dell'attività in argomento è comunque consentito ai titolari di autorizzazione concessa prima dell'entrata in vigore del regolamento, oppure se devono essere*

30

revocate in quanto l'esercizio in ogni caso non sarebbe consentito" e, "se si opta per la revoca, ... se essa opera per tutti i destinatari della norma dal momento della pubblicazione del regolamento, oppure se si consente l'attività fino alla scadenza di ciascuno, ma senza possibilità di rinnovo";

2. per l'art. 8, punto 6, che disciplina il rilascio dell'autorizzazione e il cd. silenzio-assenso che matura decorso il 90° giorno dalla data della richiesta, il dirigente propone la previsione, a completamento della disposizione, ai sensi dell'art. 20 legge 241/90, di cause di interruzione e di sospensione del decorso del tempo;

3. per l'art. 18, in tema di orari delle sale gioco, il dirigente propone di prevedere - in ragione della pronuncia di annullamento del TAR Liguria, SEZ. II, sentenza n. 189 del 5 febbraio 2014 - che è fatto carico al Sindaco, quale titolare del potere di cui all'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di *"armonizzare, con proprio provvedimento gli orari delle sale pubbliche da gioco con le esigenze complessive e generali degli utenti, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione"*.

Il dirigente del Servizio Polizia Amministrativa, con nota prot. n. 82151 del 29.01.2015, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, riconosciuto il fondamento del potere regolamentare comunale in materia di giochi leciti, ha espresso parere tecnico "favorevole" o "non favorevole" per ciascun articolo, nel modo che segue:

a. per l'art. 7, parere *favorevole*, con la prescrizione che la distanza di 500 mt. tra le sale giochi e determinati luoghi (istituti scolastici, luoghi di culto, ecc.), sia sufficientemente motivata da argomentazioni di tutela della incolumità e della sicurezza pubblica e/o urbana e, ancora, in riferimento specifico al comma 6, punti 3 e 4, con l'indicazione dell'esigenza di disciplinare il regime delle licenze già concesse;

b. per l'art. 7, comma 1, n. 5, parere *non favorevole*, in quanto la distanza da attrezzature balneari e spiagge potrebbe *"costituire una ipotesi di contingentamento dissimulato, contrastante con la normazione europea"* e, inoltre, *"perché il senso letterale di tale paragrafo, sembra voglia vietare agli stabilimenti balneari la possibilità di installare giochi leciti (consentiti dalla legge)"*;

c. per l'art. 7, comma 8, parere che appare, implicitamente, non favorevole, sostenendosi che la norma debba essere conformata in toto alla disciplina del D.M. n. 564/1992 che prevede anche la possibilità del locale seminterrato;

d. per l'art. 14, parere non espresso, segnalando, tuttavia, che per maggiore comprensione sia necessario rimodulare il titolo dell'articolo e sostituire *"autorizzazione"* con *"licenza"* e sostituire il n.1 con *"licenza di cui all'art. 86 o 88 TULPS"*;

31

e. per l'art. 18, parere non espresso, segnalando la pronuncia di annullamento del TAR Liguria (già menzionata sopra) a proposito degli orari.

Il dirigente del Servizio Autonomo Polizia Municipale, con nota prot. n. 173176/AS del 25.02.2015, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, ha espresso parere favorevole, richiamando la precedente nota n. 918748 del 21.11.2014, con la quale si esprimeva sulla proposta di deliberazione di iniziativa consiliare prot. n. PG/402673 del 21.05.2014.

Il Ragioniere Generale, con nota del 24.02.2015, prot. n. 5, ha reso il parere di regolarità contabile, ex art. 49, comma 1, D.Lgs. 267/2000, in termini di *favorevole*.

Al riguardo, si precisa che, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, il parere di regolarità contabile implica che siano state svolte attente valutazioni in ordine a: *“la regolarità della documentazione prodotta; il rispetto delle competenze proprie dei soggetti che adottano i provvedimenti; la giusta imputazione al bilancio e la disponibilità sul relativo intervento o capitolo; l'osservanza dei principi contabili e delle norme fiscali; la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio dell'Ente in relazione agli equilibri economico-finanziari dello stesso; la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio dell'Ente in relazione agli equilibri patrimoniali.”* Altresì rilevanti sono le valutazioni sulla coerenza dell'atto proposto rispetto alle restrizioni del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale, affinché lo stesso si mantenga idoneo, in termini sia di competenza sia di cassa, all'effettivo risanamento dell'ente.

3

La proposta si pone in continuità con la precedente iniziativa per la definizione di *“misure di contrasto al gioco d'azzardo nei locali pubblici ed incentivi al non utilizzo delle slot machine ed ogni altra forma di gioco d'azzardo”*, prot. n. PG/402673 del 21.05.2014. Si richiamano, pertanto, le osservazioni rese in quella circostanza, che, ad ogni buon fine, si allegano, non senza rilevare che l'esigenza, lì segnalata, di operare tra i vari organi politici e burocratici in stretta sinergia, sembra aver trovato qui maggiori riscontri.

I richiami normativi, che in quelle osservazioni venivano segnalati, vanno integrati, ora, con il richiamo all'art. 1, commi 197-202, della legge regionale n. 16 del 7 agosto 2014, intervenuta successivamente. Il comma 201, precisamente, dispone: *“Al fine di perseguire le finalità di cui al comma 197 - promozione nelle competenti sedi istituzionali di misure volte alla prevenzione, alla riduzione del rischio nonché al contrasto ed alla dipendenza dal g.a.p. - i Comuni possono dettare, nel rispetto delle pianificazioni di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto*

32

livello di tutela della salute) convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n.189, previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco.”

Un'altra integrazione da registrare è quella di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 18.07.2014. Il giudice delle leggi, chiamato, tra l'altro, a valutare (dal TAR Piemonte) la censura dell'art. 50, comma 7, del D.Lgs. n. 267/2000, in relazione agli artt. 32 e 118 Cost., “nella parte in cui non prevede” che i poteri normativi e provvedimentali attribuiti al Sindaco “possano essere esercitati con finalità di contrasto al fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.)”, ne ha affermato - nell'ambito di una pronuncia di inammissibilità della questione - la compatibilità costituzionale, confermando una linea di evoluzione della giurisprudenza amministrativa secondo la quale il Sindaco può esercitare il potere ex art. 50 citato “per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale”.

Integrazione alle fonti di riferimento della materia, che qui stiamo elencando, è, infine, ancora una pronuncia della Corte costituzionale, la n. 56 del 31.03.2015. La citiamo specie per il richiamo di principio che la stessa Corte fa quando, segnalando la delicatezza dell'ambito dei giochi pubblici, sottolinea l'esigenza che l'intervento pubblico garantisca “un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato” e sia tale da “padroneggiare i rischi connessi a questo settore” anche con restrizioni ispirate da motivi imperativi di interesse generale (quali: il contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale; la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e dei consumatori, specie minori d'età; la lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore), a condizione che siano proporzionate.

Ripetuto, solo di passaggio, che l'atto trae motivazione dalla accresciuta sensibilità verso il fenomeno delle cd. ludopatie e dalla volontà di contrastare i danni che esse procurano ai cittadini, sia individualmente che socialmente, si esprimono le seguenti osservazioni in riferimento, anzitutto, ad aspetti di tecnica normativa, e, poi, in ordine agli aspetti contenutistici più problematici della regolamentazione, oggetto degli stessi pareri espressi dai competenti servizi, ex art. 49 T.U. n. 267/2000: la localizzazione delle sale (art. 7), il procedimento autorizzatorio (art. 8), il *nomen iuris* del corrispondente atto amministrativo (art. 14), gli orari di esercizio (art. 18).

Seppure l'atto risulta ispirato da una ricerca di completezza, in via preliminare, dicevamo, vale soffermarsi su aspetti di tecnica normativa che, se accolti dagli estensori, potrebbero renderlo più chiaro e leggibile, più conforme al suo scopo, e, conseguentemente, meno vulnerabile all'esercizio di azioni giurisdizionali.

4

4

33
My

In tal senso, nella formulazione si rileva un continuo richiamo ad altre fonti normative di livello gerarchico superiore che converrebbe ridurre ai casi veramente necessari, al fine di evitare, oltre che l'esigenza di una continua attività integrativa dell'interprete, il rischio di obsolescenza e la connessa necessità di porvi rimedio con un nuovo atto consiliare - quindi, con procedura particolarmente complessa - modificativo.

Solo a titolo di esempio, si prenda in considerazione l'art. 3, intitolato "Normativa di riferimento". In esso si fa una elencazione delle fonti normative in materia che potrebbe essere utilmente collocata in premessa dell'atto regolamentare.

Gli articoli 4 (*Giochi vietati*) e 5 (*Tabella dei giochi vietati*), riproducono, sostanzialmente, le norme di cui al R.D. 18 agosto 1931, n. 773 (TULPS - articolo 110) e al R.D. 6 maggio 1940, n. 635 (Regolamento di esecuzione del TULPS - art. 195), che, peraltro, sono norme imperative, ovvero sempre applicabili e mai derogabili.

Si segnala, inoltre, ancora guardando alla tecnica di redazione, che alcuni passaggi del provvedimento appaiono eccessivamente dettagliati, sebbene riguardino aspetti che potrebbero essere lasciati, più opportunamente, alla competenza gestionale, onde evitare, anche qui, di dover ricorrere continuamente all'intervento modificativo del Consiglio comunale, con dispendio di tempi ed energie amministrative, oltre che, naturalmente, con l'effetto di causare incertezza e disorientamento nei destinatari delle "regole".

Si segnalano, ad esempio: l'art. 8, che regola gli "adempimenti per l'esercizio di sala pubblica da gioco"; l'art. 12 che disciplina i "requisiti morali" e, in particolare, i comma 2; 3 e 4; l'art. 17, nella parte in cui detta le caratteristiche dell'informazione al pubblico e si sofferma su dettagli quali le dimensioni dei cartelli e i dati d'informazione da riportare; infine, l'art. 21 che detta disposizioni in ordine alla "domanda di autorizzazione per installazione giochi".

Venendo, ora, agli aspetti contenutistici, circa la localizzazione delle sale (art. 7), si ritiene utile richiamare, anzitutto, che il fondamento della potestà comunale sembra pacifico. Recentissimamente, il TAR Emilia Romagna, Sezione I (Parma), in una sentenza depositata il 13.03.2015, "osserva che il potere di governo del territorio spettante al Comune, espressione di lata discrezionalità, ben può dispiegarsi nel senso di non ammettere in centro storico attività ad alto impatto urbanistico quali le sale dedicate Vlt. Il contestuale perseguimento, con tale scelta urbanistica, dell'ulteriore finalità pubblica di contrastare la dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, lungi dall'essere sintomo di un distorto o sviato esercizio del potere conferito dall'art. 13 D.Lgs. 267/2000, come opinato dalla ricorrente, rappresenta al contrario attuazione del potere riconosciuto al Comune", nel caso nostro (del tutto corrispondente a quello della regione Emilia

Romagna), dalla legge regionale della Campania n. 16/2014, che, nel prefiggersi l'obiettivo della prevenzione, riduzione del rischio e contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, in osservanza delle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità e della Commissione europea sui rischi del gioco d'azzardo, prevede che i Comuni possano dettare previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco (art.1, comma 201). La stessa Corte Costituzionale, nella richiamata sentenza n. 220/2014, così si esprime: *"il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe ... essere ricondotto alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni"*. Aggiungendovi, poi, a conferma, un richiamo alla sentenza n. 2710 del 2012 del Consiglio di Stato, per cui *"l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti"*.

Le questioni poste dal dirigente del SUAP in argomento, e riprese dal dirigente del Servizio Polizia Amministrativa, circa la regolamentazione del regime delle autorizzazioni già rilasciate e, dunque, circa l'eventuale revoca delle stesse, sembrano trovare già risposta nell'art. 26 del provvedimento proposto, dove, esplicitamente si dispone che *"le prescrizioni relative alla sola localizzazione e distanze, di cui all'art. 7 ... per gli esercizi già autorizzati ... entrano in vigore decorsi anni 5 (cinque) dalla pubblicazione sull'Albo Pretorio digitale del Comune di Napoli della delibera di approvazione"*.

La questione posta dal dirigente della Polizia Amministrativa in ordine all'art. 7 punto 5 del Regolamento proposto, circa la distanza dalle attrezzature balneari e spiagge che configurerebbe, di fatto, un divieto per gli stabilimenti balneari di installare giochi leciti, è particolarmente delicata. Il dirigente ritiene che si tratterebbe di un contingentamento dissimulato, contrastante con la normativa europea e, perciò esprime un parere non favorevole. La "regola" potrebbe dare adito al rischio prefigurato e, pertanto, se ne raccomanda un ulteriore approfondimento tecnico, anche alla luce della già menzionata sentenza n. 220/2014 della Corte costituzionale.

Ancora in merito alla localizzazione, si rileva, nel parere del dirigente del Servizio Polizia Amministrativa, la segnalata esigenza di intervenire sull'art. 7, comma 8, per renderlo conforme alla disciplina sulla sorvegliabilità di cui al Decreto Ministeriale n. 564/1992, consentendo, perciò,

35


R

contrariamente al testo regolamentare proposto, l'esercizio di sala giochi anche in strutture seminterrate.

Quanto alla questione sollevata dal dirigente del Servizio Polizia Amministrativa circa il nomen iuris del corrispondente atto amministrativo comunale (art. 14), rilevando che nella giurisprudenza amministrativa i termini autorizzazione e licenza sono impiegati senza distinzione, si concorda, per maggiore chiarezza e coerenza linguistica alla norma superiore (TULPS), nel proporre l'uso dell'espressione "licenza".

Quanto al procedimento autorizzatorio (art. 8), si concorda sull'esigenza rappresentata dal dirigente del SUAP di esplicitare la salvezza delle cause di sospensione e interruzione dei termini previsti dalla disposizione. Si aggiunge, soltanto, che tale materia va disciplinata in conformità alla fondamentale legge n. 241/1990 e alle fonti endogene.

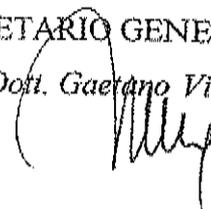
In ordine alla questione dell'orario (art. 18 del regolamento proposto), sollevata da entrambi i dirigenti dei servizi tecnici, si ritiene di segnalare, in contrasto con la sentenza del TAR Liguria, Sez. II, n. 189/2014, l'ordinanza del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), n. 03845/2014 REG.PROV.CAU, concernente, appunto, la disciplina comunale degli orari di esercizio delle sale giochi e degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro installati negli esercizi autorizzati e negli esercizi commerciali. Il TAR ligure aveva ravvisato nella regolamentazione rigida degli orari uno sviamento di potere in quanto *"il potere di regolazione degli orari configurato"* dall'art. 50, comma 7, D.Lgs. n. 267/2000, *"deve essere esercitato per far fronte alle esigenze previste dalla disposizione medesima ("armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti"), alle quali sono estranee le finalità di lotta alla ludopatia perseguite nel caso di specie (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. III, 13 settembre 2012, n. 2308)"*. Il Consiglio di Stato, chiamato, con l'ordinanza appena menzionata, a pronunciarsi in altro procedimento giurisdizionale con medesimo oggetto, sostiene, invece, quanto già aveva affermato nella sua sentenza n. 3271 del 30 giugno 2014, dove riconosceva *"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"*. Orientamento che ha trovato anche il riconoscimento del principale organo di garanzia costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 220 del 18 luglio 2014.

D

Competono all'organo deliberante le valutazioni conclusive, nell'ambito dei principi costituzionali appena enunciati e di quelli che presiedono l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione, tra cui, in particolare, il *principio di buon andamento*, quale principio metodologico per la buona amministrazione.

IL SEGRETARIO GENERALE

Dot. Gaetano Virtuoso



09-4-15

32