STUDIO LEGALE ASSOCIATO
LIGUORI-VASSALLO
23900 LECCO – Via L. da Vinci 15 – Tel. 0341.361.311 – 0341.361.220 – Fax 0341.370.494
Codice Fiscale – Partita I.V.A. 02162880138
e-mail: info@studiolv-lecco.it

Avv. Giovanni Liguori
Avv. Vincenzo Vassallo

Lecco, 28 febbraio 2011

am

Spett.le
COMUNE DI CALOLZIOCORTE
Piazza V. Veneto 13
23801 CALOLZIOCORTE
Alla C.A. arch. Ottavio Federici

FAX

Oggetto: Parere Sale Giochi

Mi viene chiesto se, secondo la normativa statale e regionale e, in particolare, secondo il regolamento comunale *"per l'apertura e la gestione di sale giochi"*, approvato con deliberazione del C.C. 25.11.09 n. 77 e modificato con successiva deliberazione del C.C. 20.12.2010 n. 84, sia consentito in Comune di Calolziocorte autorizzare l'apertura di una sala giochi nelle adiacenze della biblioteca comunale e, più precisamente, a distanza inferiore a 300 m. da quest'ultima.

La questione, sorta in seguito alla richiesta e al rilascio di un parere preventivo (espressamente disciplinati dall'art. 10 del citato regolamento comunale), si sostanzia nel valutare se la biblioteca comunale rientri o meno nel novero dei *"luoghi sensibili"*, dai quali, secondo l'art. 5.3 lett. d) del citato regolamento, l'eventuale sala giochi deve distare non meno di 300 m.

Secondo l'art. 5.3 lett. d) devono intendersi *"sensibili"* i seguenti luoghi: *"scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, luoghi di culto, ospedali, altri locali destinati all'accoglienza a carattere stabile o comunque continuativo di persone per finalità educative o socio assistenziali"*.

In estrema sintesi, si chiede di sapere se la biblioteca comunale è o meno *locale destinato all'accoglienza a carattere quantomeno continuativo di persone, per finalità educative*.

L'esame della questione, che si presenta, al di là delle apparenze, alquanto complessa, va fatto precedere da alcune premesse circa le norme che disciplinano l'attività delle sale giochi.

Tali attività, che rientrano tra i "pubblici esercizi" nell'accezione richiamata dall'art. 50 VII comma D.Lgs. 267/2000 (T.A.R. Lazio sez. II 2.4.2010 n. 5619), sono soggette alla disciplina dettata dagli artt. 86 R.D. 773/1931 (T.U.L.P.S.) e 19 I comma n. 8 D.P.R. 616/1977 (sul trasferimento di funzioni agli enti locali), in forza dei quali attualmente l'autorizzazione all'apertura delle sale giochi è di competenza dei comuni, rientrando nelle funzioni di polizia amministrativa ad essi trasferite.

Con riferimento all'esercizio di tali funzioni, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo recentemente di ribadire *"che l'attività in questione costituisce attività economica e che, come tale, non può, in linea di massima, essere sottratta al principio di libertà di impresa e di tutela della concorrenza ..."* (così, in parte motiva, T.A.R. Trentino A.A., sez I, 30.9.2010 n. 273), tanto che *"non costituisce sufficiente giustificazione del diniego di autorizzazione per l'attivazione di un esercizio di giochi leciti il generico richiamo a motivi di opportunità socio-morali, giacché la valutazione, in via di principio, dell'assenza di danni morali è già stata compiuta dal legislatore, che ne ha consentito, appunto, la possibilità di esercizio, con la conseguenza che l'eventuale diniego deve essere sorretto con chiaro riferimento a concrete e specifiche circostanze di fatto che sconsiglino l'installazione di una sala giochi."* (T.A.R. Toscana, 26.3.1982 n. 84. In merito si veda anche T.A.R. Emilia R., sez. I, 24.10.1997 n. 691).

Nondimeno, prosegue la citata pronunzia del T.A.R. Trentino A.A., *"si deve osservare che il principio di libertà di impresa e di tutela della concorrenza non può non coordinarsi con altre esigenze che possono giustificare la previsione di limiti e prescrizioni a tutela del pubblico interesse, quali, ad esempio, "lo stato dei luoghi e le caratteristiche del traffico veicolare o pedonale che in essi si svolge, con immediati riflessi sulla incolumità personale di coloro che, per varie ragioni, in detti luoghi si trovano a transitare" o la prossimità a luoghi di interesse pubblico, quali gli istituti scolastici, i luoghi di cura, le chiese, etc. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17.10.2002, n. 5658; Sez. IV, 10.3.1992, n. 263; Sez. IV, 26.6.1990, n. 528), fermo restando che un tanto presuppone, evidentemente, l'esistenza e l'accertamento, mediante idonea istruttoria, del prioritario interesse pubblico da tutelare"*.

In estrema sintesi, *"il giudizio di liceità espresso in generale dal legislatore, soddisfatte alcune condizioni, su alcune tipologie di giochi e scommesse non esclude la concorrente valutazione dell'Amministrazione circa il luogo nel quale l'imprenditore intende allocare la sua azienda (cfr. Cons. Stato, IV, 26 giugno 1990 n. 528: nella fattispecie è stato ritenuto legittimo il diniego espresso per motivi di traffico, in zona caratterizzata da un vasto insediamento scolastico)"* (così, in parte motiva, Cons. St., Sez. V, 17.10.2002 n. 5658).

Lo stesso regolamento comunale di Calolziocorte si conforma agli enunciati criteri, disponendo espressamente, all'art. 3.1 lett. a), che le procedure amministrative connesse alle attività delle sale giochi devono rispettare, tra gli altri, il principio di *"libertà di accesso al mercato nel rispetto dei principi costituzionali di cui all'art. 41 della Costituzione"* e, all'art. 3.3, che i vincoli imposti in forza del regolamento *"sono diretti alla tutela: a) della sicurezza della collettività; b) del decoro artistico ed architettonico della città; c) del rispetto dei vincoli di destinazione urbanistica degli immobili; d) della quiete della collettività."*.

Assodati tanto la liceità dell'attività economica di cui si discute, quanto la legittimità e i limiti delle prescrizioni e dei vincoli che la P.A. può imporre, si può passare ad esaminare la questione relativa alla qualificazione della biblioteca comunale quale *locale destinato all'accoglienza a carattere quantomeno continuativo di persone, per finalità educative*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5.3 lett. d) del regolamento, questione che va affrontata tenendo distinti due profili (per quanto tra loro connessi): la sussistenza delle *finalità educative* e la destinazione all'accoglienza *a carattere quantomeno continuativo* di persone per la finalità segnalata.

Quanto al primo profilo (*finalità educative*), premesso che per educazione si intende la *"formazione intellettuale e morale* [di un individuo] *sulla base di determinati principi"* (Zingarelli), nessun dubbio potrebbe sorgere se si discutesse di Biblioteche Scolastiche, in quanto inserite in un ambito per sua natura educativo.

Il Manifesto Unesco sulla biblioteca scolastica (documento di portata non giuridico-normativa, ma di fondamentale importanza sul piano dei principi e degli indirizzi) dichiara, infatti, espressamente che *"la biblioteca scolastica è parte integrante del processo educativo"*; d'altro canto, i regolamenti o progetti relativi a molte biblioteche scolastiche richiamano espressamente la finalità educativa (si esamini, ad esempio, il "Progetto per un catalogo partecipato delle scuole di Milano e provincia" della Rete Bibliotecaria Scuole Milanesi, o il Progetto Lettura della scuola primaria A Gramsci di Lodi Vecchio, o ancora il Progetto Lettura della Direzione didattica III Circolo di Tortona, ecc.).

Molto più complessa è la soluzione del problema in ordine alla Biblioteca Comunale.

Da un lato, il Manifesto Unesco sulle biblioteche pubbliche dichiara, tra i compiti di queste istituzioni, quello di *"sostenere sia l'educazione individuale e l'autoistruzione, sia l'istruzione formale a tutti i livelli"* (ma le Linee guida IFLA/Unesco, elaborate per rendere concreti i principi enunciati dal Manifesto e adottate anche dalla Associazione Italiana Biblioteche (AIB), sembrerebbe sfumare la finalità propriamente educativa nell'autoistruzione e nell'informazione).

Sempre tale proposito, va notato che molti Regolamenti di biblioteche comunali sparse sul territorio nazionale, anche di realtà territoriali di piccole dimensioni (ad esempio, Pinasca, Sesto Fiorentino, Castrolibero), richiamano tra le finalità della biblioteca quella educativa.

D'altro lato, però, si deve rilevare che la L.R. Lombardia 14.12.1985 n. 81 "Norme in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale", a differenza di altre legislazioni regionali (vedasi L.R. Emilia Romagna 24.3.2000 n. 18, art. 1), nulla dice circa le finalità specificamente educative delle biblioteche comunali, tanto che nell'art. 1 ("Finalità") dispone che *"La Regione Lombardia, in attuazione dei principi stabiliti dall' art. 3 dello Statuto, promuove e disciplina l'organizzazione bibliotecaria regionale allo scopo di contribuire all'**informazione**, all' **aggiornamento culturale**, all' avanzamento degli studi e delle ricerche e coordina i servizi di lettura, documentazione ed informazione sul proprio territorio promuovendo la cooperazione bibliotecaria"*, mentre nell'art. 9 ("Compiti dei sistemi bibliotecari locali") la legge si limita a prevedere *"h) la promozione e il coordinamento delle **attività culturali** correlate alle funzioni proprie delle biblioteche di diffusione della lettura e dell' informazione, del libro e del documento"* e *"i) **la collaborazione** con strutture e servizi sociali e culturali, **con particolare riguardo alla scuola**"*.

Anche il Regolamento della Biblioteca Civica di Calolziocorte è privo di riferimenti espliciti al compito educativo. Infatti, l'art. 1 dispone che *"La biblioteca ... è un servizio culturale ... che si propone quale **centro informativo e culturale** con lo scopo di rendere prontamente disponibile per i suoi utenti ogni genere di **conoscenza e informazione**. La biblioteca, via di accesso locale alla conoscenza, costituisce una condizione essenziale per **l'apprendimento permanente, l'indipendenza nelle decisioni, lo sviluppo culturale dell'individuo** e dei gruppi sociali"*; mentre l'art. 2 lettera h) si limita a indicare, quale servizio proprio della biblioteca, *"la collaborazione, anche come centro di **informazione e con particolare riguardo alla scuola**, alle **attività** e ai **servizi culturali** e di pubblico interesse svolti sul territorio dagli enti pubblici e privati"*.

Pare, pertanto, di poter concludere, alla luce della normativa regionale lombarda e del contenuto del regolamento della biblioteca civica (ed esaminate le funzioni e le mansioni svolte dal bibliotecario in servizio, tra le quali non pare rientrare alcuna funzione, neppure latu sensu educativa) che la funzione e le finalità proprie di quest'ultima siano di carattere specificamente informativo e culturale, anche in relazione alla richiamata attività di collaborazione con l'istituzione scolastica (sebbene il riferimento, contenuto nel regolamento, alla biblioteca quale *"condizione essenziale"* per *"l'apprendimento permanente, l'indipendenza nelle decisioni"*, potrebbe richiamare il concetto di educazione, almeno in senso ampio).

Passando al piano delle attività concretamente svolte e programmate dalla biblioteca civica, preso come riferimento temporale il periodo luglio 2008 – maggio 2011, va tuttavia osservato che effettivamente la biblioteca presta la propria struttura per eventi di cui difficilmente può negarsi la valenza educativa.

Nel corso del 2008 circa 45 classi delle scuole del territorio hanno visitato la struttura; nel corso del periodo natalizio vi si sono tenute due spettacoli di animazione per bambini.

Nel corso del 2009 circa 45 classi delle scuole del territorio hanno visitato la struttura; inoltre, si sono svolti i seguenti eventi: animazione, in occasione della festa del papà, con lettura; torneo giocoso di poesia; animazione per bambini con letture; corso per lettori volontari; nel corso del periodo natalizio vi si sono tenute due spettacoli di animazione per bambini.

Nel corso del 2010 circa 30 classi delle scuole del territorio hanno visitato la struttura; inoltre, si sono svolti i seguenti eventi: rassegna in quattro incontri di letture per bambini; lettura animata per bambini; percorso animato con letture; rassegna in un incontro di letture per bambini; animazione natalizia per bambini; prima lettura ad alta voce in sei incontri per nonni e nipoti; un'altra rassegna in quattro incontri di letture per bambini; corso in cinque incontri di avvicinamento a Internet per nonni (si tralasciano lo sportello informativo per stranieri, tutti i lunedì, e una conferenza sull'uso sicuro delle tecnologie).

Nel corso del 2011 è previsto che circa 30 classi delle scuole del territorio visitino la struttura; inoltre, si sono svolti i seguenti eventi: corso in cinque incontri di avvicinamento a Internet per nonni; corso di italiano per stranieri in quindici incontri; è in corso di esecuzione la prima lettura ad alta voce in sei incontri per nonni e nipoti.

In sintesi, in quasi tre anni hanno visitato la struttura centocinquanta classi e si sono svolti eventi, per lo più in favore di minori, per circa cinquantasei giornate.

Dunque, al di là del dato normativo e regolamentare, la biblioteca civica svolge attività **educativa**, sebbene sporadicamente (56 eventi in poco meno di tre anni) e, per lo più, in favore di minori, ricorrendo a risorse esterne. A tali eventi vanno, infine, aggiunte le visite svolte da circa 150 classi.

Alla luce delle considerazioni svolte e ai dati a disposizione (forniti dalla P.A.), va infine valutata la sussistenza del secondo requisito richiesto dall'art. 5.3 lett. d), cioè la *destinazione della biblioteca all'accoglienza a carattere quantomeno continuativo di persone* per la finalità segnalata.

Pare fuori di dubbio che i locali della biblioteca (in particolare la sala di lettura) sono destinati primariamente alla lettura dei libri presi in prestito e alla consultazione del materiale su supporto informatico di cui il servizio bibliotecario è munito.

Tali locali, solo in secondo luogo, sono destinati concretamente anche alle attività di natura educativa sopra individuate; tuttavia, il dato quantitativo di tali iniziative, almeno attualmente, difficilmente consente di ritenere i locali *destinati all'accoglienza a carattere continuativo* di persone, per le finalità in esame.

Manca, in sostanza, l'elemento della continuità delle iniziative educative, che consentirebbe di ritenere i locali in esame destinati al fine più volte richiamato.

Un'ultima considerazione.

Le (opportune) limitazioni previste dal richiamato art. 5.3 lett. d) (di simili se ne trovano anche nei regolamenti delle sale gioco di altri comuni: ad. esempio, di Firenze, Prato, Torino e Perugia, quest'ultimo dispone la distanza, tra gli altri, anche da *istituzioni scolastiche ed educative primarie e secondarie*; per quel che qui conta, va precisato che in nessuno dei regolamenti esaminati si trova enunciata esplicitamente la biblioteca) sono state introdotte dal regolamento di Calolziocorte per le ragioni indicate nel già citato art. 3.3 (*"I vincoli imposti sulla base del presente atto sono diretti alla tutela: a) della sicurezza della collettività; b) del decoro artistico ed architettonico della città; c) del rispetto dei vincoli di destinazione urbanistica degli immobili; d) della quiete della collettività."*).

Orbene, nel rilasciare il parere preventivo favorevole (richiesto e ottenuto, si badi, non dalla società di capitali che oggi si duole della revoca, ma da tal Vanoli Nicola, qualificatosi, ai sensi dell'art. 10 del regolamento, soggetto interessato ad aprire l'attività di sala giochi e, perciò, legittimato alla richiesta di parere preventivo), l'Autorità Comunale ha dato atto del parere favorevole del locale Comando di Polizia Locale, in merito alla sorvegliabilità dei locali e al profilo viabilistico.

Pertanto, la problematica ricomprensione della biblioteca civica di Calolziocorte tra i luoghi sensibili di cui all'art. 5.3 lett. d) del regolamento e il giudizio di compatibilità con il requisito della sicurezza della collettività sconsigliano, in presenza di tutti gli altri requisiti soggettivi e oggettivi imposti dal regolamento e dalle leggi vigenti, di negare l'autorizzazione all'apertura di una sala giochi a meno di 300 m. dalla biblioteca comunale.

A disposizione per eventuali chiarimenti, porgo cordiali saluti.

Avv. Giovanni Liguori