

Publicato il 05/02/2019

N. 01460/2019 REG.PROV.COLL.
N. 09849/2018 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 Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 9849 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Bingoland, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ambrogio Del Deo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Anzio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Bertolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Questura di Roma, Ministero degli Interni non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, Questura Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

dell'ordinanza n.28/2018, datata 3 agosto 2018, emessa dal sindaco di Anzio, recante la disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110 comma 6 del TULPS;

di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 19 novembre 2018 : per l'annullamento, l'accertamento e la declaratoria di illegittimità e/o di nullità':

dell'ordinanza n. 28/2018, emessa dal Sindaco di Anzio in data 3 agosto 2018 e pubblicata sull'Albo Pretorio dal 3 agosto 2018 n. 42878/18, ed atti, documenti e pareri ivi richiamati per relationem;

dell'ordinanza n. 45/2018 del 18 settembre 2018 prot. n. 49807/18, recante parziali modifiche dell'ordinanza 28/2018;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Anzio e di Ministero dell'Interno e di Questura Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1 – Con il ricorso introduttivo del presente giudizio parte ricorrente, nella qualità di gestore del gioco del Bingo presso un esercizio situato nel territorio del Comune di Anzio, propone azione impugnatoria avverso l'ordinanza sindacale – meglio indicata in epigrafe nei suoi estremi - recante la disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110 comma 6 del TULPS.

In modo eccessivamente prolisso e ridondante, mediante numerosi richiami giurisprudenziali riportati per esteso, superando i limiti dimensionali del ricorso senza peraltro chiedere la relativa autorizzazione, in violazione delle regole sulla redazione dei ricorsi – di cui si terrà conto in ordine alla liquidazione sulle spese di lite – deduce parte ricorrente, avverso la gravata ordinanza, i seguenti motivi di censura:

I - Mancata istruttoria e proporzionalità degli effetti dell'ordinanza – Mancata dimostrazione della massiccia presenza di affetti da ludopatia – Violazione art. 3 Cost. con esercenti comuni limitrofi - Eccesso di potere per mancata ponderazione degli interessi coinvolti nel procedimento - Erroneità dei presupposti in relazione alla indimostrata incidenza dell'orario di apertura degli esercizi rispetto ai fenomeni di ludopatia - Sviamento sotto il profilo dell'uso del potere di ordinanza conferito per motivi di ordine pubblico per la diversa finalità di disincentivare la fruizione degli apparecchi di intrattenimento e gioco.

II - Violazione del D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006 n. 248, come modificato dal L.L. n. 201 del 2011. Violazione della Circolare Ministero Sviluppo Economico 28 ottobre 2011 n. 3644, nonché del D.L. 6 luglio 2011 n. 98 convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, art. 35, commi 6 e 7. Liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali. Violazione dell'articolo 97 Cost. in relazione alla imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione di legge (artt. 41, 117 e 118 Cost.; artt. 7 e 7-bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267; artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990; art. 110 TULPS; principi emergenti). Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

III - Eccesso di potere per mancata apposizione di termine finale. Durata degli effetti della ordinanza senza tenere conto della stagionalità a cui il Comune di Anzio va incontro a seguito del suo turismo estivo.

IV - Violazione dei principi di legalità ed imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione di legge (artt. 3, 23, 41, 43, 97, 117 e 118 Cost.; artt. 7 e ss. D.Lgs. n. 267 del 2000; art. 1 D.Lgs. n. 496 del 1948; art. 110 TULPS; art. 12, comma 1 d.l. n. 39 del 2009, conv. nella legge n. 77 del 2009; art. 14-bis, comma 4 D.P.R. n. 640 del 1972; art. 21-septies 10 legge n. 241 del 1990; D.M. 22 gennaio 2010; D.M 12 marzo 2004, n. 86; principi emergenti). Incompetenza assoluta. Eccesso di potere per difetto o erronea valutazione dei presupposti. Eccesso di potere per sviamento.

V - Mancata applicazione di legge – Assenza di concertazione con le attività produttive.

Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 15 novembre e depositato in data 19 novembre 2018, parte ricorrente ha impugnato la successiva ordinanza n. 45 del 18 settembre 2018, con la quale sono state apportate modifiche alla precedente ordinanza n. 28 del 3 agosto 2018, limitatamente all'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago, fissando il relativo orario dalle ore 10 alle 13, e dalle ore 16 alle 24, laddove la precedente ordinanza prevedeva l'apertura dalle ore 10 alle 12 e dalle ore 18 alle 24, in tal modo ampliando la fascia temporale di funzionamento degli stessi.

Avverso tale ordinanza, modificativa di quella gravata con il ricorso introduttivo, deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura.

I – Eccesso di potere. Mancato rispetto di quanto concordato nella Conferenza Unificata Stato Regioni del 7 settembre 2017.

II – Eccesso di potere. Travisamento di norma. Violazione della legge Regione Lazio n. 5 del 2013. Progetto Lazio in Gioco.

Si è costituito in resistenza il Comune di Anzio, sostenendo, con due distinte memorie e sulla base di articolate argomentazioni, l'infondatezza di tutte le censure proposte, con richiesta di corrispondente pronuncia.

Alla camera di consiglio del 30 gennaio 2019, ravvisata la completezza dell'istruttoria e l'integrità del contraddittorio, dato avviso alle parti della

possibilità di definire il giudizio con sentenza semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione, come da verbale.

2 – In via preliminare, osserva il Collegio come l'intervenuta adozione dell'ordinanza sindacale n. 45 del 18 settembre 2018 – gravata con motivi aggiunti - non determini l'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, proposto avverso la precedente ordinanza n. 28 del 3 agosto 2018, limitandosi la prima ad apportare rettifiche alla seconda quanto all'arco temporale di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110 comma 6 del TULPS, modificandone gli orari che, nella precedente previsione, erano individuati nelle fasce orarie 10-12 e 18-24, e che sono state sostituite con le nuove fasce orarie intercorrenti dalle ore 10 alle 13, e dalle ore 16 alle 24, con conseguente riduzione dell'orario di imposta cessazione dell'attività.

Restano, quindi, invariati le premesse e i presupposti che l'Amministrazione Comunale ha inteso porre a fondamento della contestata decisione di introdurre limitazioni alla durata del funzionamento degli apparecchi di gioco, come dettagliatamente indicati nella prima ordinanza sindacale, n. 28 del 2018, il cui contenuto si salda con quella successivamente adottata di mera rettifica – in ampliamento - delle fasce orarie di funzionamento di tali apparecchi.

Tanto precisato, ritiene innanzitutto il Collegio di dover precisare, pur in assenza di contestazione sul punto, che le nuove – rispetto al ricorso introduttivo - censure sollevate con i motivi aggiunti, debbano essere dichiarate ammissibili.

La rettifica, operata con l'ultima delle ordinanze adottate, agli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco, avendo contenuto provvedimento lesivo della posizione di parte ricorrente, legittima la proposizione di nuove censure (rispetto a quelle sollevate con il ricorso introduttivo) avverso la rinnovata decisione di introdurre limitazioni orarie, senza che possa ritenersi intervenuta alcuna decadenza in ordine alle stesse,

dovendosi comunque optare, ai fini di giustizia sostanziale, per un attenuato rigore nella valutazione degli aspetti di rito del giudizio, non potendo le regole formali costituire una eccessiva difficoltà di accesso alla tutela giurisdizionale e ciò al fine di non pregiudicare o aggravare in modo non proporzionato l'effettività della tutela ex art. 24 Cost., laddove eventuali formalità omesse non abbiano in concreto comportato limitazioni delle garanzie difensive.

Deve perciò ritenersi che l'espresso richiamo, contenuto nell'ordinanza di rettifica degli orari n. 45, alla precedente ordinanza n. 28, faccia confluire nella prima il contenuto della seconda, formandone un tutt'uno rispetto al quale decorrono gli ordinari termini di impugnazione.

Poste tali necessarie premesse, ritiene il Collegio che meriti condivisione la censura, sollevata con i motivi aggiunti, volta a denunciare l'intervenuta violazione, per effetto della disposta limitazione oraria del funzionamento degli apparecchi di gioco, della Conferenza Unificata Stato Regione n. 103/U del 7 settembre 2017, la quale ha sancito l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali in materia di raccolta del gioco pubblico, avente ad oggetto la "Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito".

Pur contenendo l'ordinanza n. 28 del 3 agosto 2018 l'espresso richiamo, nella parte relativa alle motivazioni ed all'istruttoria svolta, all'atto adottato dalla Conferenza Unificata – cui a sua volta rinvia la successiva ordinanza n. 45 – riferendo come lo stesso abbia stabilito una progressiva riduzione del numero di apparecchi e di sale giochi stabilendo, per come si legge nel testo dell'ordinanza, "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", in intrinseca contraddizione con tale espressa premessa, l'Amministrazione Comunale si sia discostata dalle indicazioni formulate dalla Conferenza Unificata, come trasfuse nella relativa Intesa.

Al fine di meglio comprendere la portata del vizio, occorre preliminarmente procedere alla ricognizione sia delle finalità che del contenuto dell'Intesa, al fine di stabilire se, e in che misura, possa alla stessa possa essere attribuita valenza cogente o, comunque, vincolante l'esercizio del potere amministrativo in materia di orari di funzionamento degli apparecchi di gioco.

Tale Intesa è stata adottata dalla Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 - Legge di Stabilità per l'anno 2016 - il quale stabilisce che in sede di Conferenza Unificata siano definite le caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie il gioco pubblico, i criteri per la loro distribuzione territoriale al fine di garantire migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede e di prevenire il rischio di accesso ai minori di età.

Quale obiettivo che lo Stato si è proposto di raggiungere, di intesa con gli Enti Locali –oggetto dell'Intesa - vi è quello di “regolare la distribuzione dell'offerta di gioco diffusa sul territorio, tenendo conto delle accresciute esigenze sociali”, dal momento che l' “insorgere di una nuova emergenza sociale” ha indotto gli Enti locali, in assenza di un quadro regolatorio nazionale aggiornato, a scelte, in generale, restrittive”.

A tale scopo, la Conferenza ha indicato una serie di misure il cui fine è quello, da un lato, “di realizzare una forte riduzione dell'offerta attraverso una sensibile contrazione dei punti vendita e un innalzamento dei loro standard qualitativi in un'ottica di contrasto al gioco d'azzardo patologico”, nonché quello di “definire un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco”, garantendo omogeneità e regolamentazione uniforme sul territorio nazionale anche mediante istituzione di fasce orarie di blocco.

Avuto riguardo alla distribuzione temporale del gioco - di specifico interesse per la controversia che qui occupa – l'Intesa ha espressamente stabilito di “riconoscere agli Enti locali la facoltà di stabilire per le

tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di chiusura quotidiana di gioco”, stabilendo altresì che “la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell’arco della giornata va definita, d’intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale, anche ai fini del futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti così definiti”

Tale previsione, di specifica rilevanza ai fini del decidere, stabilisce quindi una limitazione massima di chiusura quotidiana del gioco, fissata in sei ore complessive al giorno, demandando alle amministrazioni locali la loro concreta declinazione nell’arco della giornata entro tale limite massimo.

Viene, inoltre, stabilito che detta distribuzione delle fasce di interruzione del gioco debba essere definita d’intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Trattasi di previsioni disattese dalle gravate ordinanze, posto che la limitazione complessiva giornaliera del funzionamento degli apparecchi da gioco è stata dal Comune determinata, a fronte delle 6 ore massime previste dall’Intesa, in 13 ore (in seguito alla rettifica della precedente ordinanza che stabiliva un blocco di 16 ore) e che nella definizione di tali misure non è stata in alcun modo coinvolta l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Occorre al riguardo precisare che, in relazione al suo contenuto, l’Intesa presenta una piena e specifica attinenza rispetto alla controversia in esame, in quanto, pur non essendo tale Intesa volta principalmente a disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco (avendo ad oggetto il complessivo riordino dell’offerta del gioco lecito), tale aspetto ha tuttavia trovato esaustiva trattazione in sede di Conferenza Unificata e condivisione nei suoi approdi, trattandosi di aspetto strettamente inerente con la dichiarata finalità di ridurre l’offerta di gioco anche a fini di tutela della salute in ragione delle accresciute esigenze sociali connesse con il gioco, nell’ambito di un più generale confronto sulla regolazione del settore dei giochi avente il più ampio obiettivo della riduzione della relativa offerta.

Avuto riguardo agli effetti discendenti dall'Intesa, deve precisarsi che gli stessi non possono essere ricostruiti in termini di cogenza, posto che, per espressa previsione dell'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 – in base al quale è stata convocata la Conferenza Unificata - l'Intesa raggiunta deve essere recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Tale decreto non è ancora intervenuto, con la conseguenza che l'Intesa, che con tale strumento normativo avrebbe dovuto essere recepita, non ha acquisito efficacia vincolante.

Nondimeno, l'Intesa, in quanto concretizza un accordo tra gli enti istituzionali partecipanti alla Conferenza Unificata, costituisce un atto cui non può essere disconosciuta una certa forza vincolante tra gli stessi, in quanto espressione di principi e regole comuni che in tale sede hanno trovato mediazione e composizione attraverso la sintesi delle posizioni e degli interessi di cui sono portatori, dettando linee di indirizzo uniformi per la futura azione di tali enti, anche al fine di creare un quadro regolatorio omogeneo sul territorio nazionale.

Alla Conferenza Unificata sono, in linea generale, attribuite funzioni di informazione, consultazione, raccordo, consultive, oltre che di adozione di intese e accordi tra lo Stato e gli enti territoriali nelle materie di interesse comune.

L'intesa costituisce lo strumento che assicura la partecipazione ed il coinvolgimento degli enti in materie di loro interesse, attuando un procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dalla materia sulla base del principio di leale collaborazione che ispira il rapporto tra gli enti, i cui poteri, in materie che vedono la concorrenza di competenze di più soggetti istituzionali, possono essere esercitati e mediati in sede di Conferenza Unificata, quale sede di esercizio condiviso della funzione, che l'ordinamento riserva a più livelli di Governo, e concertazione delle relative scelte.

La conclusione, in sede di Conferenza Unificata, di intese – cui, dalla richiamata norma legislativa, è affidato specificamente il compito di definire i criteri per la distribuzione e concentrazione del gioco pubblico – costituisce, quindi, la sede normativamente prevista per l'adozione di una disciplina uniforme ponendo un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato ad individuare specifiche misure e modalità in materia di offerta di gioco da valere in modo uniforme sull'intero territorio nazionale al fine di garantire l'omogeneità della disciplina, consentendo ai singoli enti di operare nell'ambito dello schema delle misure concordate e di esercitare le rispettive funzioni negli spazi lasciati liberi dall'intesa.

Ciò a maggior ragione nei casi in cui, come nella fattispecie in esame, inerente la materia del gioco pubblico, sussiste una riserva statale in ordine alla regolamentazione dell'esercizio dei giochi e delle scommesse, all'attribuzione delle relative concessioni, alle implicazioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza, mentre agli enti locali – per come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 220 del 9 luglio 2014 - è riconosciuto il potere di disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali sono installate apparecchiature per il gioco per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica e della circolazione stradale, nonché il potere di limitare la distribuzione sul territorio del gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto a luoghi sensibili, essendo tale potere riconducibile alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, le cui funzioni sono conferite, sia dalla Costituzione che dalla legge ordinaria, ai Comuni, concernendo in senso lato gli interessi della comunità locale.

Allorquando una disposizione normativa – quale quella di cui all'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 - attribuisce alla Conferenza Unificata una funzione anche amministrativa in una materia che incide su una pluralità di competenze concorrenti ed interseca più materie, allo scopo di individuare norme che esigono scelte omogenee su tutto il territorio

nazionale improntate all'osservanza di misure ritenute adeguate e proporzionate rispetto agli scopi prefissati, prevedendo il coinvolgimento di tutti gli enti titolari di tali competenze nell'adozione di un quadro di regole e criteri omogenei sul territorio nazionale in modo da rendere uniforme la relativa disciplina e la sua applicazione, le relative decisioni, ancorchè non ancora recepite in un decreto ministeriale e fintanto che tale recepimento non intervenga, assumono il valore di parametro di riferimento per l'esercizio, da parte delle Amministrazioni locali, delle loro specifiche competenze – peraltro espressamente riconosciute dall'Intesa – in materia di disciplina degli orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi da gioco.

Il Collegio ritiene, quindi, di doversi in parte discostare dall'orientamento giurisprudenziale (TAR Lazio, Roma, sentenza 18 dicembre 2018, n. 12322; TAR Veneto, 18 aprile 2018, n. 417) che si limita a ritenere l'Intesa, in quanto non recepita, non cogente, e quindi in alcun modo vincolante, ritenendo, al contrario, il Collegio, che la mancata adozione del previsto decreto di recepimento non priva l'Intesa di qualsivoglia rilievo, e ciò in ragione del carattere condiviso del relativo contenuto, adottato allo scopo di dettare una disciplina uniforme ed omogenea sul territorio nazionale in esito al bilanciamento e ponderazione degli interessi di cui i soggetti partecipanti sono portatori, dovendo ritenersi le misure ivi previste come adottate in esito ad un giudizio di adeguatezza, necessità e proporzionalità atto a contemperare la polifonia di interessi coinvolti, convogliati in una decisione comune, la quale assume valenza di necessario parametro per l'esercizio dell'attività amministrativa.

Pur non rivestendo, quindi, l'Intesa, valore cogente – per non essere stata ancora recepita – la stessa assume la valenza di norma di indirizzo per l'azione degli Enti locali, costituendo al contempo parametro per valutare la legittimità dei provvedimenti dagli stessi adottati in materia.

Sulla scorta di tale premesse in ordine alla valenza da attribuirsi all'Intesa, vengono, pertanto, in rilievo, innanzitutto, profili di intrinseca contraddittorietà delle contestate ordinanze le quali, pur richiamando l'Intesa adottata in sede di Conferenza Unificata, se ne discostano sia quanto a durata massima giornaliera del periodo di non funzionamento degli apparecchi da gioco, sia quanto alla completa omissione della previa intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I medesimi profili rilevano altresì in quanto il vincolo, seppur non cogente, discendente dall'Intesa – avente comunque valore di indirizzo e di individuazione delle misure ritenute, in sede di concertazione istituzionale, adeguate e proporzionate rispetto agli scopi - è stato disatteso senza che emergano le ragioni in base alle quali si è ritenuto di dover innalzare il limite di sei ore di non funzionamento degli apparecchi – previsto dall'Intesa – a tredici ore, non essendo indicati particolari situazioni o fenomeni, legati allo specifico territorio comunale, che abbiano condotto a tale più stringente previsione, tale da disattendere una indicazione espressamente adottata al fine di rendere omogenea ed uniforme, su tutto il territorio nazionale, la disciplina sul funzionamento degli apparecchi di gioco.

Nelle premesse dell'ordinanza si dà invero conto dei dati acquisiti nel corso della svolta istruttoria, che vengono posti a fondamento della decisione, ma nessuno di tali dati attiene specificamente al territorio comunale interessato dalle misure adottate.

Vengono, difatti, richiamati i dati tratti dal Sistema Informativo Regionale Dipendenze del Lazio presso i Ser.D (Servizi pubblici per le Dipendenze) delle ASL del Lazio – forniti dal Dipartimento di Epidemiologia della Regione Lazio - relativi a persone in trattamento per problematiche relative al gioco d'azzardo patologico, da cui emerge un aumento progressivo del numero di soggetti in carico ai servizi di cura per le dipendenze del Lazio, in cui si passa dai 165 casi del 2012 ai 613 del 2017, mentre sulla base di

un aggiornamento dei dati riferiti ai primi mesi del 2018, si conferma la tendenza ad un aumento dei soggetti che richiedono interventi socio-sanitari per problemi legati al disturbo da gioco d'azzardo, con 218 casi nel periodo compreso tra gennaio e maggio 2018.

Viene, inoltre, riferita l'attivazione, da parte della Regione Lazio, in attuazione della legge regionale n. 5 del 2013, di uno Sportella GAP nel Distretto Roma H/6 e di iniziative comunali di informazione e prevenzione dei rischi del gioco, richiamando, altresì, lo studio sulle "Dipendenze comportamentali/gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi", curato dal Ministero della Salute, oltre che l'analisi sul generale fenomeno della ludopatia.

I dati raccolti nel corso della svolta istruttoria, di cui si dà specificamente conto nelle premesse della prima delle ordinanze adottate e confermati in quella successiva di rettifica, sono quindi riferiti ai rischi derivanti dal gioco sulla base di dati aggregati a livello nazionale e regionale, mentre nessuna specifica analisi riferita alla realtà concreta che caratterizza il contesto comunale risulta essere stata svolta, o comunque la stessa non emerge dalla parte motivazionale dell'ordinanza, cosicchè la scelta di inasprire la disciplina del gioco, con riferimento alla durata di esercizio degli apparecchi, risulta svincolata da qualsiasi presupposto, non potendosi comprendere le ragioni per le quali, se in sede di Conferenza Unificata è stato individuato un limite massimo di interruzione giornaliera di funzionamento sulla base di un confronto procedimentale ed una decisione condivisa che ha coinvolto tutte le istituzioni interessate – dovendosi ritenere che tale limite sia stato ritenuto adeguato e sufficiente rispetto agli obiettivi prefissati – a livello comunale tale limite sia stato ritenuto insufficiente, tanto da indurre l'Amministrazione a più che raddoppiare la fascia oraria di blocco degli apparecchi.

I dati posti a fondamento della contestata decisione hanno, difatti, carattere generale e, in quanto riferiti al territorio nazionale o regionale, in alcun modo danno conto della sussistenza di specificità locali che possano giustificare la deroga, peraltro di rilevante portata, alla fissazione dei limiti orari stabilita in sede di Conferenza Unificata, la cui Intesa – stante la sua natura, finalità e procedimento di codecisione che la ispira - costituisce parametro di riferimento sia in sede di esercizio dei poteri e delle competenze spettanti ai Sindaci, sia in sede di sindacato giurisdizionale sulla legittimità delle relative scelte.

Aggiungasi che l'Intesa, oltre che volta a stabilire un quadro di regole uniformi in esito al confronto in sede di Conferenza Unificata, tende a tutelare lo spazio di autonomia nell'esercizio delle funzioni di cui ciascun soggetto partecipante è portatore, quale espressione dello specifico ambito di competenza.

Sotto tale angolo prospettico, viene in rilievo la previsione che subordina la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata alla previa intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, la quale è all'evidenza volta a tutelare lo specifico interesse statale affidato a tale Agenzia, tenuto conto del rilevante introito erariale che deriva dal gioco lecito.

Anche tale regola procedimentale è stata disattesa dalla resistente Amministrazione comunale, la quale non riferisce di alcuna previa interlocuzione con l'Agenzia, né tantomeno di una previa intesa nonostante l'incidenza delle decisioni comunali in materia di orari di funzionamento degli apparecchi di gioco sui rilevanti interessi statali che ne sono coinvolti. Posto che l'Intesa adottata in sede di Conferenza Unificata riconosce uno spazio di autonomia alle Amministrazioni locali solo con riferimento alla distribuzione, nel corso della giornata, del limite massimo di interruzione, ivi stabilito in sei ore, il relativo potere – che non potrebbe quindi estendersi fino all'introduzione di limiti più alti – deve comunque essere

esercitato previa intesa con l'articolazione statale competente al fine di acquisire il relativo contributo in ambito procedimentale, anche a tutela degli interessi di cui è portatrice.

L'aver, quindi, l'Amministrazione omissa l'interlocuzione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si risolve nella mancata acquisizione in sede procedimentale degli interessi statali.

Tale partecipazione e condivisione, prevista dall'Intesa al fine della distribuzione temporale del limite massimo di blocco, appare ancor più necessaria allorché tale limite venga superato dall'Ente locale mediante una modifica sostanziale degli accordi raggiunti in sede di Conferenza, andando ad incidere direttamente ed in modo rilevante su una materia riservata alla competenza statale per gli aspetti relativi al gettito fiscale che ne deriva.

Dovendo tenersi conto delle diverse sfere di competenza e di poteri che vengono in rilievo in materia, come distintamente attribuite allo Stato ed agli Enti locali, rispondenti ad interessi pubblici diversi la cui mediazione e ponderazione risulta omissa per effetto della scelta di un modulo procedimentale difforme da quello stabilito dall'Intesa (peraltro per le più minimali scelte da adottarsi nei previsti limiti orari), in quanto non ispirato al modulo della codecisione o quantomeno della consultazione, dovendo ritenersi che la previsione dell'Intesa, inerente il coinvolgimento dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sia espressione di un principio generale che, nell'attuare il principio di leale collaborazione degli enti istituzionali i cui interessi siano toccati dalla decisione amministrativa, impone che il procedimento sia ispirato alla logica della cooperazione, e quindi improntato alla più ampia consultazione, secondo un criterio di adeguatezza e di effettività, la cui portata prescinde dalla cogenza normativa dell'Intesa, e ciò al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere, secondo un paradigma procedimentale ispirato al

canone della effettiva partecipazione e mediazione degli interessi, attività di interesse comune.

In tale prospettiva, la previsione adottata in sede di Conferenza Unificata in ordine alla necessità di una intesa con l'Agazia delle Dogane e dei Monopoli, indica la necessità della previa acquisizione in ambito procedimentale del relativo apporto, costituendo espressione di un principio generale dell'ordinamento che intende garantire l'emersione di tutti gli interessi coinvolti al fine di attuare la ponderata comparazione e mediazione tra gli stessi, potendosi solo in tal modo contemperare le esigenze erariali – attribuite alla competenza esclusiva dello Stato - con le conseguenze sociali del gioco, la cui cura è affidata a più livelli di governo, ivi compresi gli Enti locali.

In conclusione, alla luce delle considerazioni sin qui illustrate, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti, con conseguente annullamento delle gravate ordinanze.

Le spese, tenuto conto del contrasto giurisprudenziale sul punto e di quanto sopra specificato, possono essere equamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Seconda Bis

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

Lo accoglie nel senso di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, Estensore

Silvio Lomazzi, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO