

Pubblicato il 24/01/2020

N. 01008/2020 REG.PROV.COLL.

N. 05145/2019 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)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5145 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Snaitech S.p.A. e Snai Rete Italia S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli Avvocati Matilde Tariciotti e Luca Giacobbe, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Luca Giacobbe in Roma, via Po n. 10, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Monopoli di Stato - Amministrazione Autonoma ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* presso la sede di quest'ultima in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***nei confronti***

Comune di Bologna, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento,***

*previa adozione di misura cautelare,*

**RICORSO INTRODUTTIVO:**

- del decreto del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 22.02.2019 prot. n. 31516/RU recante *“le modalità tecniche ed operative per la messa a disposizione degli enti locali degli orari di funzionamento degli apparecchi previsti dal citato art. 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S.”*, in asserita attuazione dell'art. 1, comma 569, l. n. 145/2018;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

**RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI:**

per l'annullamento

- della Determinazione del Direttore della Direzione Giochi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 31.05.2019 prot. n. 25231/R.U., pubblicata sul sito istituzionale il medesimo giorno, con la quale, in attuazione dell'art. 3, comma 3, del decreto direttoriale del 22.02.2019, n. 31516/RU, sono stati definiti le modalità tecniche di abilitazione e di accesso all'applicativo, il numero di utenze attivabili per ogni Comune e i requisiti di sicurezza ed informatici necessari, oltre che fornite *“ulteriori specifiche tecniche circa i dati disponibili sul suddetto applicativo e le anomalie rilevabili rispetto agli orari di funzionamento previsti dalle normative locali”*;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente e, in particolare, per quanto occorrer possa, della Guida operativa, allegata alla determinazione e prevista dall'art. 3, comma 3, del decreto direttoriale del 22.02.2019, n. 31516/RU.

Visti il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Monopoli di Stato - Amministrazione Autonoma e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2019, il Cons. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO

La Snaitech S.p.A. è concessionaria dello Stato per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento ed intrattenimento previsti dall'art. 110, comma 6, lett. a) (c.d. AWP), e lett. b) (c.d. VLT), del T.U.L.P.S. e la Snai Rete è una società parte del medesimo gruppo, che svolge attività di gestione diretta di 9 sale, variamente ubicate sul territorio nazionale, fra le quali anche una collocata nel Comune di Bologna, tutte collegate alla rete telematica di Snaitech.

Col ricorso introduttivo le stesse hanno impugnato il decreto del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 22.02.2019, prot. n. 31516/RU, recante *“le modalità tecniche ed operative per la messa a disposizione degli enti locali degli orari di funzionamento degli apparecchi previsti dal citato art. 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S.”*, in attuazione dell'art. 1, comma 569, l. n. 145/2018.

Questi i motivi di diritto dedotti:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, eccesso di potere per falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, sviamento. Incompetenza.

Si assume che il sistema approntato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli violerebbe il riparto di competenze fra Amministrazione centrale ed Enti locali, rilevandosi che i Comuni si limiterebbero ad inserire gli orari di funzionamento delle apparecchiature precedentemente imposti con i rispettivi provvedimenti, mentre l'applicativo e, dunque, di fatto l'Amministrazione concedente,

estrapolerebbe tutti i dati relativi agli orari di funzionamento degli apparecchi e soprattutto segnalerebbe le anomalie.

Le Amministrazioni locali finirebbero quindi per essere dei meri esecutori di un'attività di sorveglianza svolta dall'Amministrazione concedente.

Si pone l'accento sulla circostanza che il ruolo di garante dei limiti orari prescritti a livello locale non deve essere affidato da norme di legge all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Alla stessa sarebbe assegnato il ben diverso compito di assicurare una disciplina uniforme sul territorio nazionale, e non già di procedere – come avvenuto nella specie - al recepimento acritico di una disciplina parcellizzata e frammentaria.

Detto ruolo da ultimo sarebbe stato ribadito dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015 e dai principi dettati dall'Intesa raggiunta dalla Conferenza Unificata.

L'Amministrazione centrale quindi non avrebbe potuto e dovuto recepire pedissequamente gli orari comunali, atteso che ciò contravveniva a norme e principi di pari rango rispetto alla legge n. 145/2019.

Sarebbe stato necessario dare attuazione all'intesa stipulata in data 7.9.2017 tra Governo, Regioni ed Enti locali, in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981, violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, eccesso di potere per contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa, sviamento.

Dal momento che l'applicativo segnala le anomalie degli apparecchi, ossia il fatto che essi risultino funzionanti nell'ambito degli orari, in cui, viceversa, dovrebbe essere inibita la loro operatività, la comunicazione determinerebbe la sostituzione dell'accertamento "fisico" ed in contraddittorio con l'operatore, previsto dal modello tradizionale di cui all'art. 7 bis TULPS.

La regola la cui osservanza deve essere garantita, quindi, non sarebbe più soltanto quella dettata dall'Ente locale mediante il tradizionale provvedimento pubblicato sull'Albo pretorio; ad essa si affiancherebbe quella caricata sul software, che potrebbe non coincidere con la prima e da cui dipenderebbe l'accertamento automatico e telematico delle eventuali violazioni.

Sarebbe inoltre irragionevole il fatto che l'applicativo di cui si discute sia riservato ai Comuni, in quanto il destinatario della sanzione ed il soggetto comunque preposto al controllo su di esso dovrebbero essere posti (l'uno o l'altro ovvero entrambi) nella condizione di conoscere la regola sulla quale il sistema telematico fonda l'accertamento della violazione.

In linea teorica, infatti, non potrebbe escludersi che i Comuni, all'atto di inserire le fasce orarie dagli stessi stesse imposte, possano commettere degli errori materiali o che, ad esempio, a fronte di un eventuale provvedimento giurisdizionale di sospensione o di annullamento dei Regolamenti locali, essi omettano di effettuare un adeguamento dei dati sull'applicativo o che essi non apportino le eventuali modifiche ed integrazioni corrispondenti agli atti assunti e pubblicati sugli Albi pretori.

Il concessionario, come i gestori di sala, quindi, dovrebbero essere messi nelle condizioni di verificare le fasce di interruzione quotidiana del gioco, in base alle quali potrebbero essere irrogate eventuali sanzioni.

Analoghe considerazioni varrebbero con riferimento alla segnalazione di anomalia che l'applicativo – in quanto riservato ai soli Comuni – invia solo ad essi: essa dovrebbe essere resa disponibile contestualmente anche ai diretti interessati alla sanzione (gestori di sala) ovvero ai concessionari.

Si contesta ancora il fatto che l'utilizzo dell'applicativo, da parte degli Enti locali, è meramente facoltativo, per cui l'osservanza degli orari dettati dalle diverse amministrazioni locali si baserebbe su un sistema binario: da una parte, gli Enti

locali che fanno ricorso all'applicativo implementato dall'Agenzia, dall'altra le Amministrazioni che preferiscono procedere con le tradizionali modalità di verifica ed accertamento in loco sullo stato degli apparecchi.

Questo determinerebbe un sistema del tutto disomogeneo.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, violazione e falsa applicazione della direttiva (UE) 2015/1535, eccesso di potere per falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, sviamento, difetto di istruttoria.

Secondo il decreto in parola, l'apparecchio oggetto del monitoraggio telematico, per essere considerato in funzione, deve abbinare la coppia abilitato/acceso.

I provvedimenti assunti da diversi Enti locali, tuttavia, non si baserebbero e non considererebbero tali statti, in quanto alcuni di essi esigono che gli apparecchi debbano risultare *“spenti, tramite l'apposito interruttore elettrico”*.

Inoltre l'applicativo non registrerebbe il dato del giocato, ma solo il cambio di stato degli apparecchi, il quale, tuttavia, non fotograferebbe la effettiva *“disponibilità”* per il giocatore (che è ciò che le norme locali intendono vietare).

Si aggiunge che gli operatori sono tenuti ad effettuare da remoto operazioni di manutenzione ed aggiornamento, a garanzia dell'efficienza e della *compliance* della rete telematica, ed operazioni *on site*, ossia in loco presso le sale (inserimento macchine, cambio CPU, aggiornamento o sostituzione).

In entrambi i casi si tratterebbe di operazioni dovute, che necessariamente richiederebbero uno stato di accensione/abilitazione degli apparecchi.

Era dunque logico e ragionevole, oltre che più coerente con le disposizioni che regolano la convenzione accessiva alla concessione, che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli fornisse agli Enti locali i dati orari di raccolta di gioco e non una fotografia dello stato degli apparecchi.

Le conseguenze di ciò sarebbero due: la prima è che tanto i concessionari quanto i gestori di sala dovrebbero effettuare un'attività minuziosa e capillare di

programmazione degli interventi che la convenzione impone loro, così da evitare che questi si concentrino nelle fasce orarie di divieto, il che rappresenterebbe un onere quanto mai gravoso; la seconda è che essi finirebbero per essere ulteriormente sacrificati nella raccolta di gioco, in quanto, se negli orari di “apertura” gli apparecchi sono interessati dalle predette attività, essi sono sottratti alla disponibilità dei giocatori, con un’ulteriore limitazione del loro funzionamento effettivo.

Inoltre, se il gestore di sala deve procedere allo spegnimento automatico degli apparecchi, al fine di rispettare “lo stato” prescritto dal provvedimento impugnato, la gestione diventa complessa. A ciò si aggiunge che l’accensione e lo spegnimento più volte al giorno degli stessi ne comporta un deterioramento significativo, anche delle componenti *hardware*.

Si contesta altresì che l’Agenzia intimata non avrebbe valutato che l’operazione alternativa allo spegnimento, *id est* la disabilitazione degli apparecchi, non sarebbe in sostanza nella disponibilità dei gestori di sala, atteso che la maggioranza degli apparecchi disponibili sul mercato collegati alla rete di Snaitech non consentirebbe la disabilitazione ad opera del gestore di sala, potendo essere disabilitabili solo dalla concessionaria, il che sarebbe parimenti gravosa.

Ancora si rileva che la disabilitazione (come la riabilitazione), per essere operativa, richiederebbe tempistiche che oscillano fra i quindici ed i trenta minuti, con la conseguenza che gli apparecchi sarebbero indisponibili per il gioco, anche oltre i limiti orari prescritti a livello comunale, con conseguente ulteriore decurtazione della raccolta di gioco.

Si lamenta altresì che, posto che i predetti apparecchi recano giochi che elargiscono i c.d. *bonus* o *free spin*, ossia premi che consentono al giocatore di prolungare la durata della partita senza l’onere di introdurre ulteriore moneta, l’interruzione del gioco – dovuta alla necessità di collocare l’apparecchio in uno

stato non sanzionabile – significherebbe interrompere la sessione di gioco e quindi il “godimento” di quei premi.

Il decreto impugnato avrebbe anche meritato di essere sottoposto al vaglio della Commissione europea ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535, così come previsto dall’art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, per i decreti recanti le regole tecniche di implementazione delle AWP.

Esso, infatti, appronterebbe una serie di disposizioni che finiscono per incidere sull’utilizzo ed il funzionamento degli apparecchi, oltre che sul funzionamento e l’utilizzo della rete.

4) In subordine, illegittimità derivata dall’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost..

La norma di cui si è fatta applicazione contrasterebbe con il riparto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, oltre che con norme di pari rango legislativo che – in ossequio alla Costituzione - hanno affidato in via esclusiva all’Amministrazione centrale il compito di assicurare una disciplina omogenea della materia del gioco su tutto il territorio nazionale.

Si è costituita in giudizio l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, la quale ha successivamente prodotto un’articolata memoria defensionale, recante puntuali controdeduzioni alle censure dedotte da parte ricorrente.

Nella camera di consiglio del 22.05.2019, fissata per la trattazione della domanda cautelare, la causa è stata cancellata dal ruolo cautelare per una più compiuta sua trattazione al merito.

In seguito, con determinazione del Direttore della Direzione Giochi dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 31.05.2019 prot. n. 25231/R.U., si è data attuazione dell’art. 3, comma 3, del decreto direttoriale del 22.02.2019 n. 31516/RU e sono stati, perciò, definiti le modalità tecniche di abilitazione e di accesso all’applicativo, il numero di utenze attivabili per ogni Comune e i requisiti



di sicurezza ed informatici necessari, oltre che *“ulteriori specifiche tecniche circa i dati disponibili sul suddetto applicativo e le anomalie rilevabili rispetto agli orari di funzionamento previsti dalle normative locali”*.

Avverso quest'ultimo provvedimento sono stati proposti i seguenti motivi aggiunti:  
1A) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, violazione e falsa applicazione della direttiva (UE) 2015/1535, eccesso di potere per falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, sviamento, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa, violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981. Incompetenza. Illegittimità derivata dal decreto direttoriale 31516/R.U. del 22.02.2019.

L'Amministrazione non avrebbe emendato, *“se non su profili del tutto marginali e comunque con modalità parimenti censurabili”*, il precedente decreto direttoriale, dalle illegittimità nelle more denunciate dagli operatori di gioco.

Si assume che essa non si sarebbe limitata a fornire agli enti locali un semplice strumento di controllo dell'osservanza dei limiti orari stabiliti dagli stessi Comuni.

Si osserva innanzi tutto che l'applicativo non metterebbe a disposizione dell'Ente locale che ne faccia richiesta il dato sul funzionamento degli apparecchi (ossia sulla raccolta di gioco), ma sarebbe il Comune stesso ad inserire il proprio (presunto) orario di funzionamento degli apparecchi ed il sistema dell'Agenzia resistente si approprierebbe di tale dato fornendone allo stesso uno permanente di monitoraggio, ossia un flusso costante informativo sull'operatività o meno degli apparecchi e la segnalazione delle anomalie riscontrate e, quindi, nella sostanza, accertando esso stesso le eventuali violazioni commesse.

Perciò mediante l'applicativo sarebbe stato implementato un sistema basato su una gestione ed un controllo congiunti dei limiti orari che avrebbero dovuto essere di pertinenza dei Comuni, con la conseguenza che ADM avrebbe trasformato il proprio ruolo di mero ausilio degli Enti locali in uno di gestione e controllo di

quegli orari, peraltro nella precludendo l'accesso all'applicativo da parte dei concessionari e dei gestori.

2A) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, violazione e falsa applicazione della direttiva (UE) 2015/1535, eccesso di potere per falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, sviamento, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa.

Le ricorrenti col ricorso introduttivo avevano contestato il fatto che nell'applicativo, ai fini della sanzionabilità derivante dal mancato rispetto degli orari, fossero associati gli stati di acceso/abilitato.

Per poter ovviare agli inconvenienti determinati da tale previsione, è stato stabilito, all'art. 5 del decreto direttoriale del 31.05.2019, che *“l'applicativo non segnala un'anomalia qualora l'apparecchio VLT, pur acceso e abilitato non sia in grado di raccogliere gioco in quanto in stato di manutenzione”*. A tal fine, è stato quindi previsto che *“l'apparecchio è in stato di manutenzione solo qualora sia stato previamente inviato dal sistema di gioco del concessionario al sistema di controllo lo specifico messaggio telematico previsto nelle specifiche di cui al <protocollo di comunicazione comma 6b> pubblicato sul sito istituzionale di ADM”*.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, l'Amministrazione non avrebbe considerato le specificità dei diversi sistemi di gioco, rispetto ai quali non varrebbero le medesime regole per l'invio telematico dei messaggi inerenti la manutenzione dei sistemi, avendo gli stessi una gestione differente di questi processi.

Conseguentemente non sarebbe possibile standardizzare il processo, né utilizzare lo stesso ai fini indicati dall'Amministrazione concedente.

Inoltre vi sarebbero attività manutentive o di aggiornamento svolte in loco, direttamente dai gestori, rispetto alle quali non sarebbe ipotizzabile l'invio del messaggio di cui al protocollo di comunicazione comma 6b, con la conseguenza

che gli apparecchi verrebbero comunque visualizzati nell'applicativo di cui si discute come accesi/abilitati.

Un ulteriore profilo critico dedotto già con il ricorso introduttivo del giudizio era rappresentato dal fatto che, per poter assicurare che gli apparecchi fossero spenti o disabilitati, gli operatori (gestori e concessionari) dovessero *ex abrupto* intervenire sugli apparecchi, interrompendo eventuali sessioni di gioco (comprehensive di c.d. *bonus* o *free spin*), con ciò contravvenendo al regolamento del gioco stesso.

Al riguardo l'art. 5, comma 3 del provvedimento impugnato con i motivi aggiunti stabilisce che *“il sistema di gioco VLT del concessionario registra l'orario di inizio e fine delle singole partite. L'applicativo segnala in automatico l'anomalia anche degli apparecchi funzionanti su cui si stiano svolgendo partite iniziate prima dell'orario previsto per lo spegnimento degli apparecchi ma terminate successivamente. In tali casi, le segnalate anomalie possono essere giustificate dal concessionario, su eventuale richiesta del Comune, con la semplice presentazione del tabulato riportante gli orari di inizio e fine delle partite giocate sullo specifico apparecchio videoterminale.”*.

Il sistema sarebbe irragionevole, in quanto non sarebbe chiarito come il tabulato recante la data di inizio e di fine della partita (e non della sessione di gioco che, concettualmente è cosa ben diversa) debba essere “interpretato” e vagliato dal Comune che lo riceve.

Da ultimo, nei motivi aggiunti si evidenzia che con la determinazione del 31.05.2019, ADM avrebbe introdotto “ulteriori specifiche tecniche” che, al pari di quelle già contenute nel decreto del 22.02.2019, integrerebbero gli estremi di “regole tecniche”, meritevoli di essere sottoposte al vaglio della Commissione europea ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535, così come previsto dall'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, per il decreto recante le regole tecniche di implementazione delle AWP.

3A) In subordine, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost..

Anche rispetto ai motivi aggiunti l'Agenzia ha depositato una dettagliata memoria difensiva, nella quale ha specificamente resistito alle deduzioni ex adverso, oltre che documentazione.

Infine entrambe le parti hanno prodotto memorie ex art. 73 c.p.a., in vista della pubblica udienza del 4.12.2019, nella quale, all'esito della discussione, il ricorso è stato introitato per la decisione.

## DIRITTO

1 - Col giudizio in esame, recante gravame introduttivo e motivi aggiunti, le odierne istanti impugnano, rispettivamente, il decreto del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 22.02.2019 prot. n. 31516/RU recante *“le modalità tecniche ed operative per la messa a disposizione degli enti locali degli orari di funzionamento degli apparecchi previsti dal citato art. 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S.”*, in attuazione dell'art. 1, comma 569, l. n. 145/2018, e la determinazione del Direttore della Direzione Giochi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 31.05.2019 prot. n. 25231/R.U., pubblicata sul sito istituzionale il medesimo giorno, con la quale, in attuazione dell'art. 3, comma 3, del decreto direttoriale del 22.02.2019 n. 31516/RU su richiamato, sono stati definiti le modalità tecniche di abilitazione e di accesso all'applicativo, il numero di utenze attivabili per ogni Comune e i requisiti di sicurezza ed informatici necessari, oltre che fornite *“ulteriori specifiche tecniche circa i dati disponibili sul suddetto applicativo e le anomalie rilevabili rispetto agli orari di funzionamento previsti dalle normative locali”*.

1.1 - Il ricorso è privo di fondamento per le ragioni di seguito esposte.

2 - Deve partirsi dall'esame del citato art. 1, comma 569, l. n. 145/2018, di cui si è fatta concreta applicazione.

Esso recita così: *“Al fine di rendere effettive le norme degli enti locali che disciplinano l’orario di funzionamento degli apparecchi previsti dall’articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ovvero di monitorarne il rispetto e di irrogare le relative sanzioni:*

*a) a decorrere dal 1° luglio 2019, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli, avvalendosi della SOGEI Spa, mette a disposizione degli enti locali gli orari di funzionamento degli apparecchi previsti dal citato articolo 110, comma 6, lettera b), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931; le norme di attuazione della presente lettera sono stabilite con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;*

*b) le regole tecniche di produzione degli apparecchi previsti dal citato articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 che consentono il gioco pubblico da ambiente remoto, da emanare con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze ai sensi dell’articolo 1, comma 943, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, devono prevedere la memorizzazione, la conservazione e la trasmissione al sistema remoto dell’orario di funzionamento degli apparecchi medesimi. Tali dati sono messi a disposizione degli enti locali dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli, avvalendosi della SOGEI Spa. Il Ministero dell’economia e delle finanze notifica lo schema di decreto alla Commissione europea, ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.”.*

Segnatamente il provvedimento contestato col ricorso introduttivo dà attuazione alla lett. a) del comma richiamato.

2.1 - Esso è evidentemente connesso alla fissazione ex ante, da parte di molti Comuni, degli orari di funzionamento degli apparecchi in questione ubicati nel proprio territorio.

2.2 - Nell’atto impugnato, conformemente a quanto stabilito dalla richiamata norma, si legge che l’Agenzia delle dogane e dei monopoli, avvalendosi della

SOGEI Spa, fornisce un applicativo per la messa a disposizione degli Enti locali degli orari di funzionamento degli apparecchi previsti dall'articolo 110, comma 6, lettera b), del TULPS.

Ogni Comune, una volta ottenuta l'abilitazione, tramite detto applicativo, ha accesso esclusivamente alla fornitura dei dati ed alle funzionalità di monitoraggio relative agli orari di funzionamento degli apparecchi VLT ubicati nel proprio territorio comunale. Esso deve a monte inserire nell'applicativo gli orari di funzionamento degli apparecchi VLT previsti dalle normative locali, con le relative date di validità, e può modificarli autonomamente all'interno dell'applicativo stesso, in caso di modifiche o aggiornamenti della normativa.

L'applicativo fornisce i dati, con il dettaglio degli orari di cambio di stato, completi di data e ora di generazione dell'evento. Lo stato degli apparecchi VLT visualizzato dall'applicativo può essere: acceso/spento, abilitato/disabilitato.

Si precisa che l'apparecchio VLT è considerato in funzione solamente se è abbinata la coppia di stati acceso/abilitato, mentre se lo stato è acceso ma non abilitato l'apparecchio stesso non è in grado di raccogliere gioco, per cui non risulta funzionante e non può essere comminata la relativa sanzione se ciò viene registrato al di fuori degli orari consentiti.

L'applicativo, decorsi 7 giorni dal singolo evento, *“segnala le anomalie rilevate rispetto agli orari di funzionamento previsti dalle normative locali, inseriti a cura dello stesso Comune, indicando gli esercizi in cui risultano presenti apparecchi VLT nello stato acceso/abilitato e gli identificativi di tali apparecchi VLT”*.

2.3 - Il ricorso a detto applicativo è facoltativo, per gli Enti locali che se ne vogliano avvalere.

2.4 - È evidente che esso rappresenta un mero strumento funzionale ad assicurare i dati necessari agli Enti locali per poter verificare il rispetto degli orari di funzionamento degli apparecchi in questione nel proprio territorio.

3 - Risulta, pertanto, del tutto inconferente la doglianza con cui si mette in discussione la stessa individuazione degli orari in questione, contestandone le modalità, a tal fine invocandosi il ruolo di garante di una disciplina uniforme sul territorio nazionale in capo all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

In proposito si assume in ricorso che l'Agenzia non avrebbe potuto acquisire gli orari di funzionamento decisi dai singoli Comuni, essendo necessario dare attuazione all'intesa stipulata in data 7.9.2017 tra Governo, Regioni ed Enti locali, in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015.

Si rammenta che, secondo quest'ultima disposizione: *“Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.”*

3.1 – È evidente che con questa censura s'intende nuovamente contestare il potere di stabilire gli orari di funzionamento degli apparecchi in parola esercitato dai Sindaci. Ma evidentemente non è questo l'oggetto del provvedimento impugnato, il quale anzi presuppone l'avvenuta adozione delle singole discipline in materia da parte dei Comuni che intendano avvalersi dell'applicativo de quo.

4 - Col primo motivo di ricorso si assume altresì che il sistema approntato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli violerebbe il riparto di competenze fra Amministrazione centrale ed Enti locali, rilevandosi che i Comuni si limiterebbero ad inserire gli orari imposti con i rispettivi provvedimenti, mentre l'applicativo e, dunque, di fatto l'Amministrazione concedente, estrapolerebbe tutti i dati relativi

agli orari di funzionamento degli apparecchi e soprattutto segnalerebbe le anomalie.

4.1 - In realtà, come ha correttamente osservato la difesa erariale, l'Agenzia si limita a mettere a disposizione, in mera ottemperanza ad un obbligo di legge, i dati di cui è in possesso per consentire il controllo sul rispetto della normativa in materia di fasce orarie di gioco.

Si tratta, perciò, di un mero strumento di ausilio all'accertamento, attraverso l'incameramento e la successiva segnalazione dei dati oggettivi di funzionamento degli apparecchi in orari vietati, appunto le cd. anomalie.

È evidente, tuttavia, che sarà poi ogni singolo Comune, una volta ottenuti i suddetti dati, a contestare la violazione ed eventualmente a irrogare la sanzione, all'esito di un apposito procedimento sanzionatorio.

4.2 - Se, com'è stato segnalato nel corso della discussione in udienza pubblica, qualche Comune sembra che si limiti ad allegare il tabulato indicante la cd. "anomalia" ai fini dell'inflizione della sanzione, ciò costituisce una patologia del sistema approntato e previsto dal decreto direttoriale impugnato col ricorso introduttivo.

Deve evidenziarsi al riguardo che il Collegio è chiamato a vagliare la legittimità dell'atto, non potendo e dovendo verificare eventuali distorte sue applicazioni in concreto, il che è proprio quanto è stato lamentato dal difensore della parte ricorrente nel corso della discussione.

5 - Tornando all'esame del ricorso introduttivo, col secondo vizio si sostiene che, dal momento che l'applicativo segnala le anomalie degli apparecchi, ossia il fatto che essi risultino funzionanti nell'ambito degli orari, in cui, viceversa, dovrebbe risultare inibita la loro operatività, la comunicazione determinerebbe la sostituzione dell'accertamento "fisico" ed in contraddittorio con l'operatore, previsto dal modello tradizionale di cui all'art. 7 bis TULPS.



5.1 - Al riguardo non può che ribadirsi quanto già sinora evidenziato, vale a dire che l'applicativo in parola costituisce solo uno strumento assicurato ai Comuni per fornire agli stessi dei meri dati oggettivi, fermo restando che poi i preposti uffici dovranno eseguire gli accertamenti del caso e valutare eventuali giustificazioni prodotte dai soggetti interessati.

Gli Enti locali sono chiamati a monte ad inserire gli orari di funzionamento consentiti, operazione necessaria e prodromica per accertarne l'eventuale violazione, e hanno accesso esclusivamente alla forniture dei dati ed alle funzionalità di monitoraggio relative agli orari di funzionamento degli apparecchi VLT ubicati nel proprio territorio (art. 2, comma 2).

6 - Differentemente da quanto dedotto in ricorso, nessuna illegittimità di ravvisa nella previsione che siano appunto i Comuni ad inserire i dati degli orari di funzionamento. In questo caso in ricorso si considera l'ipotesi – patologica – di eventuali errori di inserimento, che attengono eventualmente all'operazione concreta e che sono imputabili a coloro che materialmente la pongono in essere, ma ciò non vale certamente ad inficiare la legittimità del provvedimento.

In caso di contestazione di violazioni che, alla luce di acclarati errori, dovessero risultare insussistenti, i soggetti interessati potrebbero sempre farli valere, così come avviene sempre quando vi siano degli errori.

Peraltro non si comprende quale altro soggetto dovrebbe provvedervi: correttamente ciascun Comune ottiene l'abilitazione ad accedere all'applicativo e inserisce gli orari di funzionamento, nonché nel tempo poi eventuali loro modifiche.

7 – Va poi detto che, diversamente da quanto pure sostenuto dalla parte ricorrente, il carattere facoltativo dell'utilizzo del sistema non rappresenta un suo limite e non lo inficia, proprio perché esso si limita a fornire uno strumento di rilevamento di scostamenti dagli orari di funzionamento prescritti: ciascun Comune che abbia *ex*

*ante* circoscritto entro determinati ambiti orari il funzionamento delle apparecchiature di gioco può decidere di avvalersene o meno, stante appunto il suo carattere meramente strumentale alla sua attività di controllo, e non per questo la situazione deve ritenersi diversa rispetto a quella di altro Comune che non intenda beneficiarne e ciò deve ritenersi rilevante.

8 - Altro assunto di parte ricorrente è che l'eventuale segnalazione di anomalia dovrebbe essere resa disponibile contestualmente, oltre che al Comune, anche ai diretti interessati alla sanzione (gestori di sala) ovvero ai concessionari.

Al riguardo deve ancora una volta ribadirsi che tale segnalazione fornisce solo un dato oggettivo, ma in ogni caso a ciò deve seguire un vero e proprio procedimento sanzionatorio, del quale devono essere resi edotti i gestori ed i concessionari al fine di consentire loro di apportare elementi al suo interno, eventualmente anche incidendo sul provvedimento finale, ove essi siano rilevanti in proprio favore.

9 - Si contesta altresì in ricorso il fatto che, secondo il decreto in parola, l'apparecchio oggetto del monitoraggio telematico, per essere considerato in funzione, deve abbinare la coppia abilitato/acceso, osservandosi che i provvedimenti assunti da diversi Enti locali non considererebbero tali stati, come quelli che esigono che gli apparecchi debbano risultare *“spenti, tramite l'apposito interruttore elettrico”*.

9.1 - Inoltre l'applicativo non registrerebbe il dato del giocato, ma solo il cambio di stato degli apparecchi, il quale, tuttavia, non ne fotograferebbe l'effettiva “disponibilità” per il giocatore (che è ciò che le norme locali intendono vietare).

9.2 - Si rileva in proposito che gli operatori sono tenuti ad effettuare da remoto operazioni di manutenzione ed aggiornamento a garanzia dell'efficienza e della *compliance* della rete telematica ed operazioni *on site*, ossia in loco presso le sale (inserimento macchine, cambio CPU, aggiornamento o sostituzione).

9.3 - Si rendono necessarie alcune precisazioni.

10 - In primo luogo deve considerarsi che le imposizioni dei singoli Comuni concernono, non già gli orari di effettivo gioco, bensì quelli di potenziale gioco.

In altre parole, essi devono verificare che solo negli orari specificati *ex ante* sia consentito giocare, comportando il funzionamento degli apparecchi al di fuori di tali orari l'irrogazione delle relative sanzioni previste.

Pertanto ciò che rileva ai fini sanzionatori è che un apparecchio sia potenzialmente in grado di raccogliere gioco (sia quindi acceso e funzionante), dovendo prescindere dalla effettiva raccolta.

10.1 - Quindi è assolutamente corretto che l'applicativo non fornisca il dato del giocato, ma quello del funzionamento.

11 - Ulteriore rilievo da farsi è che l'apparecchio oggetto del monitoraggio telematico, per essere considerato in funzione, deve abbinare la coppia abilitato/acceso; in altre parole, se è acceso ma non è abilitato o viceversa, esso non è considerato funzionante.

11.1 - Pertanto l'applicativo non richiede che esso sia distaccato dalla rete, con lo spegnimento manuale di volta in volta, ben potendo invece l'apparecchio rimanere acceso.

11.2 - La contestazione di parte ricorrente secondo cui alcune Amministrazioni locali invece imporrebbero lo stato di spegnimento e ciò sarebbe estremamente difficoltoso, oltre che dannoso per gli stessi apparecchi, evidentemente non va a riguardare l'applicativo, bensì le prescrizioni stesse che sono a monte e che con lo stesso non hanno nulla a che vedere.

11.3 - Si ribadisce poi che il ricorso all'applicativo è facoltativo, per cui le Amministrazioni che non dovessero ritenerlo utile rispetto alle proprie esigenze potrebbero decidere di non avvalersene.

12 - Sotto altro profilo, parte ricorrente ha contestato il fatto che l'applicativo, nell'associare il funzionamento degli apparecchi, ai fini della sanzionabilità

derivante dal mancato rispetto degli orari, fosse associato allo stato di acceso/abilitato, per cui anche attività manutentive, ove eseguite al di fuori degli orari di funzionamento, potessero essere viste come violazioni degli stessi, idonee a far comminare la relativa sanzione.

12.1 - Deve rilevarsi che, per poter ovviare agli inconvenienti determinati da tale previsione, è stato stabilito, all'art. 5 del decreto direttoriale del 31.05.2019, gravato con i motivi aggiunti, che *“l'applicativo non segnala un'anomalia qualora l'apparecchio VLT, pur acceso e abilitato non sia in grado di raccogliere gioco in quanto in stato di manutenzione”*. A tal fine, è stato quindi previsto che *“l'apparecchio è in stato di manutenzione solo qualora sia stato previamente inviato dal sistema di gioco del concessionario al sistema di controllo lo specifico messaggio telematico previsto nelle specifiche di cui al <protocollo di comunicazione comma 6b> pubblicato sul sito istituzionale di ADM”*.

12.2 - Secondo la prospettazione di parte ricorrente, l'Amministrazione non avrebbe invece considerato le specificità dei diversi sistemi di gioco, rispetto ai quali non vigono le medesime regole per l'invio telematico dei messaggi inerenti la manutenzione. Inoltre vi sarebbero attività manutentive o di aggiornamento svolte in loco, direttamente dai gestori, rispetto alle quali non sarebbe ipotizzabile l'invio del messaggio di cui al protocollo di comunicazione comma 6 b, con la conseguenza che nell'applicativo di cui si discute gli apparecchi verrebbero comunque visualizzati come accesi/abilitati.

12.3 – Come osserva la difesa delle Amministrazioni, la quasi totalità degli interventi che a vario titolo interessano i sistemi di gioco possono essere effettuati su apparecchi spenti o disabilitati.

12.4 - In ogni caso il vigente protocollo di comunicazione prevede la possibilità, per il sistema di gioco del concessionario, di segnalare al sistema di controllo dell'Agenzia il cambio di stato dell'apparecchio, inviando il messaggio telematico n. 701. Il protocollo non individua singolarmente gli eventi che legittimano il ricorso

all'uso del messaggio 701, in tal modo permettendo al concessionario di svolgere tutta una serie di operazioni, semplicemente disabilitando l'apparecchio al gioco.

12.5 - In relazione alle asserite *“specificità dei diversi sistemi di gioco, rispetto ai quali non vigono le medesime regole per l'invio telematico dei messaggi inerenti la manutenzione dei sistemi”*, occorre richiamare la normativa vigente in materia.

In proposito il decreto direttoriale in data 4.4.2017 - c.d. decreto regole tecniche, recante la disciplina dei requisiti tecnici e di funzionamento dei predetti sistemi, dispone, all'art. 2, comma 12, che *“Il sistema di gioco deve comunicare con il sistema di controllo secondo le modalità descritte nelle specifiche di comunicazione tra il sistema di controllo e il sistema di gioco”*, con ciò rinviando, pertanto, al Protocollo di comunicazione 6 b), che, a sua volta, indica nel dettaglio tutti i messaggi attraverso i quali tale colloquio deve avvenire, tra cui il messaggio telematico n. 306, previsto per la comunicazione dal sistema di gioco del concessionario al sistema di controllo dell'Agenzia di talune eventuali operazioni espressamente indicate, quali la manutenzione di un apparecchio videoterminale.

Tutta la messaggistica telematica richiesta dal Protocollo per le comunicazioni tra il sistema di gioco del concessionario e il sistema di controllo deve risultare attiva sul sistema di gioco, secondo i tempi e le modalità dallo stesso descritte.

12.6 - Pertanto difformità di inoltro del messaggio telematico di manutenzione rispetto alle prescrizioni imposte dal Protocollo di comunicazione varrebbero ad escludere la conformità dei sistemi di gioco rispetto alla normativa vigente.

13 - Un ulteriore profilo critico dedotto con il ricorso introduttivo del giudizio concerne il fatto che, per poter assicurare che gli apparecchi fossero spenti o disabilitati, gli operatori (gestori e concessionari) avrebbero dovuto *ex abrupto* intervenire sugli apparecchi interrompendo eventuali sessioni di gioco (comprehensive di c.d. *bonus* o *free spin*), con ciò contravvenendo al regolamento del gioco stesso.

13.1 – Deve considerarsi al riguardo che è intervenuto anche sul punto il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti, il quale, all’art. 5, comma 3, stabilisce: *“il sistema di gioco VLT del concessionario registra l’orario di inizio e fine delle singole partite. L’applicativo segnala in automatico l’anomalia anche degli apparecchi funzionanti su cui si stiano svolgendo partite iniziate prima dell’orario previsto per lo spegnimento degli apparecchi ma terminate successivamente. In tali casi, le segnalate anomalie possono essere giustificate dal concessionario, su eventuale richiesta del Comune, con la semplice presentazione del tabulato riportante gli orari di inizio e fine delle partite giocate sullo specifico apparecchio videoterminale.”*.

13.2 - Secondo quanto poi dedotto dalla parte ricorrente con i motivi aggiunti, rispetto a tale modifica Il sistema sarebbe irragionevole, in quanto non sarebbe chiarito come il tabulato recante la data di inizio e di fine della partita (e non della sessione di gioco) debba essere “interpretato” e vagliato dal Comune che lo riceve.

13.3 - Deve ribadirsi al riguardo che, posto che comunque l’applicativo non può che registrare gli scostamenti dalle fasce orarie consentite, tuttavia in tal modo, nella fase di eventuali contestazioni, il gestore ben può dimostrare, allegando il relativo tabulato, che oltre le stesse vi sia stato unicamente il completamento della partita iniziata prima dell’orario previsto per lo spegnimento.

Ciò a riprova del fatto che il sistema è meramente strumentale a fornire dei dati oggettivi, tuttavia superabili attraverso giustificativi, nel contraddittorio delle parti.

13.4 - È poi evidente che il sistema può consentire solo il completamento della partita e non della sessione di gioco, che si compone di più partite e che certamente non può protrarsi all’infinito dopo l’orario limite.

14 - Tanto per il decreto impugnato col ricorso introduttivo quanto per il provvedimento successivo gravato con i motivi aggiunti, si asserisce che essi avrebbero dovuto essere sottoposti al vaglio della Commissione europea ai sensi

della direttiva (UE) 2015/1535, così come previsto dall'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018.

14.1 - Deve considerarsi al riguardo che dalla loro lettura si evince che essi non contengono affatto regole tecniche: la messa a disposizione dell'applicativo per il monitoraggio degli orari di funzionamento VLT non configura, infatti, alcuna regola tecnica da sottoporre a procedura di notifica europea.

15 - Infine in subordine, si deduce l'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 569, della legge n. 145/2018, per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost. e con norme di pari rango legislativo che – in ossequio alla Costituzione - hanno affidato in via esclusiva all'Amministrazione centrale il compito di assicurare una disciplina omogenea della materia del gioco su tutto il territorio nazionale.

15.1 - Il rilievo appare del tutto inconferente, atteso che la norma di cui si è fatta applicazione non entra minimamente nel merito della questione della competenza in materia, ma è volta solo a fornire un supporto tecnico ai Comuni che hanno già introdotto i limiti orari in questione.

16 - Deve, pertanto, concludersi che il ricorso (gravame introduttivo e motivi aggiunti) è infondato e deve essere rigettato.

17 - In considerazione, tuttavia, della peculiarità e della novità della questione esaminata, si ravvisano i presupposti per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo respinge;
- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2019, con  
l'intervento dei Magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Rita Tricarico**

**IL PRESIDENTE**

**Francesco Riccio**

**IL SEGRETARIO**