



Prefettura di Treviso - Ufficio territoriale del Governo
Area 1° Ufficio Polizia Amministrativa

Fasc. n. 3900/2019

Treviso, data del protocollo

Al Sig. Presidente della Provincia
di Treviso
Ai Signori Sindaci dei Comuni
della Provincia Loro Sedi
Al Sig. Commissario Prefettizio
del comune di Chiarano

Oggetto: Ordinanza sindacali recanti limitazioni degli orari di apertura dei locali in cui sono installati apparecchi ex art. 119 comma 6 T.U.L.P.S.

Per quanto di competenza e di interesse si trascrive, di seguito, stralcio della circolare n. 557/PAS/U/015223/12001(1) del 6 novembre 2019, con cui il Ministero dell'Interno, muovendo da un caso esaminato e deciso dal Tar del Lazio, richiama particolarmente l'attenzione sulla disciplina degli esercizi pubblici in cui vengono installati gli apparecchi automatici da gioco di cui all'art.110 TULPS.

“Il caso esaminato dal Tar Lazio –Sezione II bis, con la sentenza n. 1460 del 5 febbraio 2019, scaturisce dal ricorso presentato dal gestore di un esercizio pubblico di giochi leciti, situato in un comune laziale, avverso l’ordinanza sindacale con la quale il Sindaco aveva disciplinato gli orari di funzionamento di apparecchi automatici da gioco con vincita in denaro, di cui all’art. 110 sesto comma TULPS.

Con tale provvedimento l’Ente locale aveva limitato l’orario di funzionamento quotidiano dei predetti apparecchi a otto ore – con un “blocco”, quindi di sedici ore – estendendolo, poi, con una successiva ordinanza anch’essa gravata dal ricorrente, ad undici ore (con un blocco quindi per le tredici ore residue).

Tale provvedimento era stato impugnato dal ricorrente, il quale con motivi aggiunti aveva eccepito come esso fosse in contrasto con l’intesa Stato, Regioni. Enti Locali, sancita dalla Conferenza Unificata n.103/U del 7 settembre 2017; quest’ultima, infatti, fissa la durata massima del “blocco” degli apparecchi in argomento in sei ore giornaliere.



Prefettura di Treviso - Ufficio territoriale del Governo
Area 1° Ufficio Polizia Amministrativa

Il Tar Lazio ha accolto il gravame, sulla base di un articolato iter ragionato, che si incentra sulla valenza giuridica della ricordata intesa, adottata ai sensi dell'art. 1 comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n.208.

Come è noto, la disposizione ha rimesso a questo strumento la definizione delle caratteristiche degli esercizi dove si raccoglie il gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, nell'intento di garantire più elevati livelli di sicurezza di ben individuati interessi pubblici.

Ci si riferisce, per un verso, alla tutela della salute evidentemente dagli effetti delle ludopatie dell'ordine e della sicurezza pubblica, della pubblica fede dei giocatori, per un altro, alla prevenzione del rischio che i minori possano accedere ai giochi in questione.

L'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata il 7 settembre 2017 ha previsto un articolato insieme di regole, tra cui quella che consente agli Enti locali di vietare l'esercizio dei giochi leciti in fasce orarie prestabilite, per un periodo massimo di inibizione pari a sei ore giornaliere, destinate ad essere recepite in apposito decreto adottato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

In relazione a tale previsione, è emersa la questione della valenza giuridica da attribuire all'intesa in questa fase in cui il provvedimento del Ministro dell'Economia e delle Finanze non è stato ancora adottato.

Sul punto si sono registrate in giurisprudenza due diverse correnti di pensiero. Secondo un orientamento l'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015 affida al cennato decreto la funzione di recepire i contenuti dell'intesa raggiunta.

In sua assenza, l'intesa dovrebbe, quindi, considerarsi priva di valore vincolante per i diversi livelli di governo che l'hanno sottoscritta; né sarebbe possibile attuarla in una parte (quella cioè relativa alle fasce orarie di chiusura delle attività di gioco lecito) piuttosto che in altra, poiché questa attuazione parcellizzata scadrebbe nell'arbitrario (TAR Veneto, Sez. III, 11 aprile 2018, n. 417; TAR Lazio 18 dicembre 2018, n. 12322).

La cennata sentenza del TAR Lazio n. 1460 del 2019 sposa la diversa tesi per cui, in assenza del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la richiamata intesa, pur non avendo una valenza cogente, dispiegherebbe comunque alcuni effetti, suscettibili di vincolare le scelte che gli stakeholder istituzionali sono chiamati a compiere.

Muovendo da questo presupposto, il TAR ha annullato l'ordinanza sindacale, ritenendo che la fissazione di un orario di chiusura delle attività di gioco più lunga



Prefettura di Treviso - Ufficio territoriale del Governo
Area 1° Ufficio Polizia Amministrativa

rispetto a quella stabilita dall'intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata sia illegittima, in quanto essa:

- a) in primo luogo, non motiverebbe adeguatamente le ragioni per le quali si discosta dagli indirizzi recati dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata;
- b) in secondo luogo, sarebbe stata adottata in violazione delle regole procedurali stabilite dalla medesima intesa, espressione del più generale principio di leale collaborazione.

La Corte territoriale perviene a tale conclusione, attraverso un iter logico-giuridico, che si muove su due piani.

Il primo, di tenore generale, riguarda la natura delle funzioni attribuite alla Conferenza Unificata, nonché la valenza delle intese raggiunte nell'ambito della stessa Conferenza; il secondo, di tenore più specifico, riguarda invece gli effetti che i contenuti della richiamata intesa del 7 settembre 2017 produce sul caso di specie.

Entrando nel merito, gli snodi fondamentali dell'argomentazione di livello generale possono essere schematizzati attraverso le seguenti proposizioni:

a) alla Conferenza Unificata sono attribuite funzioni di informazione, consultive, di raccordo, nonché, attraverso la stipula di intese, di indirizzo al fine di garantire lo sviluppo di azioni in ambiti di interesse comune per lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, secondo indirizzi condivisi ed uniformi;

b) l'intesa attua un procedimento amministrativo, attraverso il quale, in attuazione del principio di leale collaborazione, vengono realizzati la concertazione e l'esercizio condiviso di funzioni concorrenti devolute;

c) la conclusione dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015 costituisce, pertanto, la sede normativamente prevista per l'adozione di una disciplina uniforme ed omogenea sul territorio nazionale delle modalità di offerta dei giochi leciti, contesto nel quale coesistono profili di competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, regolamentazione dell'esercizio dei giochi e delle scommesse, anche per quanto concerne il relativo regime concessorio) e degli Enti locali per una pluralità di aspetti riconducibili alla pianificazione e al governo del territorio (disciplina degli orari di apertura degli esercizi di gioco e scommesse, distribuzione sul territorio dell'offerta del gioco, con l'imposizione di distanze minime dai luoghi sensibili);

d) per effetto del raggiungimento della cennata intesa ex art. 1, comma 936, della legge n.208/2015, ai singoli Enti residuano margini di scelta discrezionale solo negli "spazi" lasciati liberi dall'intesa stessa;

e) pertanto, l'adozione, attraverso la stipula dell'intesa, di un quadro di regole e criteri omogenei sul territorio nazionale, anche in assenza del decreto di



Prefettura di Treviso - Ufficio territoriale del Governo
Area 1° Ufficio Polizia Amministrativa

recepimento, assume la valenza di parametro di riferimento per l'esercizio da parte delle Amministrazioni locali, delle loro specifiche competenze in materia di disciplina dei giochi leciti;

f) conclusivamente, in attesa che intervenga il previsto decreto di recepimento, l'intesa riveste la valenza di una norma di indirizzo per l'azione degli Enti locali costituendo, al contempo, un parametro di legittimità dei provvedimenti da essi adottati.

Le argomentazioni di segno più specifico, attinenti alla verifica della coerenza delle determinazioni assunte dal Comune laziale rispetto alle indicazioni recate dall'accordo raggiunto il 7 settembre 2017 nell'ambito della Conferenza Unificata, possono essere sintetizzate attraverso i seguenti passaggi:

a) l'ordinanza del Sindaco del predetto Comune si discosta dai contenuti dell'intesa, innanzitutto, per la durata della chiusura giornaliera del gioco sensibilmente più lunga (tredici ore, dopo la modifica dell'originaria ordinanza), rispetto a quanto contemplato dal cennato accordo (sei ore giornaliere);

b) la valenza di atto di indirizzo assunta dall'intesa implica che le indicazioni in essa contenute possono essere disattese solo laddove il Comune dimostri, in sede di motivazione, l'esistenza di particolari situazioni o fenomeni, legati allo specifico contesto del proprio territorio che rendano necessario adottare soluzioni diverse dalla disciplina destinata a trovare applicazione sul piano nazionale;

c) conseguentemente, l'adozione di una soluzione diversa da quella stabilita dall'intesa non può considerarsi sufficientemente motivata, laddove - come nel caso di specie - si fondi su fatti e circostanze riferite soltanto al contesto nazionale o regionale;

d) inoltre, l'intesa del 7 settembre 2017 tutela anche lo spazio di autonomia e di competenza di ciascun livello di governo coinvolto e, a tal fine, essa subordina la definizione della distribuzione giornaliera dell'orario del gioco ad una previa intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, portatore dell'interesse a salvaguardare le ragioni erariali connesse al gioco lecito;

e) pertanto l'acquisizione dell'intesa con la predetta Agenzia costituisce una regola procedurale espressione del più generale principio di leale collaborazione, con la conseguenza che la sua violazione (come nel caso di specie) determina l'illegittimità del provvedimento adottato."

Il Prefetto
(Magana)
Magana

10