



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 8249 del 2018, proposto da Operbingo Italia S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Lattanzi, Sarah Parachini, Matilde Tariciotti, Luca Giacobbe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio LCA in Roma, via G. P. Da Palestrina n. 47;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosalba Rocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura civica in Roma, via del Tempio di Giove 21;

l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, successore *ex lege* dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, e 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 digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Yasin Abdelal Kamal El Din, Yasin Abdelal Kamal El Din, Viviana Alfano, Lorena Arcarese, Massimiliano Artizzu, Claudio Attili, Erminia Audino, Carlotta Bianchini, Fabio Bigi, Alessia Bonazzi, Stefania Bottiglieri, Marcelo Cadetto, Marco Vitroni, Emanuele Catoni, Daniele Ceci, Laura Pizzari, Francesco Ciaffi, Manuela Cinque, Pamela Cioffi, Danilo Cofini, Luigi Colangeli, Jacopo Coli, Silvia Di Franco, Francesca Ricci, Giulia Costanzo, Micaela Mastroluca, Cristina Cristadoro, Samanta D'Antoni, Lucia Caperna, Gabriella De Simone, Simona Cadeddu, Michele De Simone, Valentina Del Pinto, Andrea Di

Benedetto, Irene Di Donna, Mauro Di Micco, Massimiliano Fabbri, Nelu Dragomir, Chiara Fantinel, Silvia Ricci, Carla Pasquali, Flavio Fiocco, Maria Grazia Garau, Roberto Giraldi, Alessandra Granati, Ezio Graziani, Monika Stanislawa Ochal, Bruno Guarnera, Gezim Hysaj, Valentina Tudosa, Shofiqul Islam, Cesare Lamonaca, Alessandro Leone, Dario Santoro, Annamaria Loprete, Tiziano Marangon, Francesca Masciave', Claudio Gugliotta, Giuseppe Abrignani, Teodor Dolha, Mirko Gubinelli, Alessio Saltarella, Sabatino Morelli, Rozeta Suriano, Nelson Adan Zaldivar Alas, Armando Onofri, Alina Simona Ormenisan, Loredana Pacioni, Alyssa Andreea Ardeleanu, Elisabetta Passaseo, Vrinceanu Florentina Necula, Octavian Liviu Vaideanu, Fabrizio D'Annunzio, Marco Pignatelli, Massimiliano Porreca, Cristina Bececco, Simone Brenci, Veronica Maria Ramirez Martinez, Vincenzo Citarelli, Donato Coppola, Rebeka Da Costa Baracho, Tony De Riso, Fabrizio Ricci, Dalila Ronci, Valentina Giannini, Monica Giuliani, Tino Ruiu, Manuela Lo Presti, Onofrio Saltarelli, Jhon Hooper Suarez Martinez, Salvina Taverna, Francesco Ursillo, Florin Gabriel Varga, Tiziana Vitagliano, Marco Scuccimarra, Viviana Viviani, Geovanna Ivette Zambrano Ortega, Ferney Antonio Tabares Ruiz, Alfredo Zucchi, Francesca Arcidiaco, Victor Zacarias Castilla Guerreros, Youssef Chahid, Liliana Ciutac, Marco Cupelli, Alessandro De Santis, Luljeta Dushku, Sebastian Gimenez, Alessandra Gionfalo, Luigi Iengo, Alessandro Lanzano, Cataldo Maria, Monica Maria, Alex Mastrangelo, Christian Mercanti, Petronela Alina Pal, Carolina Perez Torres, Michela Piersimoni, Mirko Primiccio, Crina Ramona Ropotan, Leonardo Rossi, Vasilica Serbu, Marco Tirabassi, John Christian Vallejo Cabrera, Monica Zuccaro, Massimo Brandi, Gennaro Savino, Mirko Polletta, Ernesto Cozzetto, Valerio Morelli, Francesco Sanfelice, Massimiliano Proietti, Simona Cerbo, Ignacio Cabeza De Vaca Vazquez D, Sara Verzino, Fabiana Di Persio, Giorgio Serbetti, Alberto Garcia Gonzalez, Pierfrancesco Iori, Diana Soto San Andres, Daria Di Virgilio, Roberta Lauri, Luca De Lerma Di Celenza E Di, Mascia Assogna, Serena Napoli, Paolo Mari, Miguel Eduardo Quizphe Pacheco, Antonio Zarlenga, Sofia Colangeli, Lidia Cappelli, Rita Romeo, Cinzia Novelli, Andrea Pellerino, Michele Pisani, Stefano Mastrantonio, Giorgia Di Corato, Jose Joaquin Carrera Morales, Claudia Valentini, Flavia Miani, Diana Nelli, Giuseppe Marotta, Valentina Mari, Riccardo Ruspantini, Mauro Pigliucci, Andrea Marra, rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Freni, Simona Barchiesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via degli Scipioni 281;

ad opponendum:

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi, Gino Giuliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Ufficio legale nazionale del Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 111 del 26.6.2018, avente ad oggetto “La disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., installati nelle sale gioco e nelle altre tipologie di esercizi, autorizzati ex artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S.”, pubblicata nell'Albo Pretorio online di Roma Capitale in data 26.6.2018, protocollo QH/2018/32882 , nonché in quanto occorrer possa di ogni atto presupposto, connesso e conseguente, fra i quali a titolo non esaustivo:

- la delibera del Consiglio Comunale n. 31 del 9.6.2017, recante il Regolamento Sale da Gioco e Giochi Leciti;

- della nota prot. QHAR/32309 del 4.6.2018, conosciuta nei suoi estremi ma non nel suo contenuto, con la quale il Dipartimento Sviluppo Economico ed Attività produttive di Roma Capitale, avrebbe informato l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sulla disciplina dell'orario di funzionamento degli apparecchi di cui alla presente ordinanza;

- della nota acquisita al prot. QH9263/2018, conosciuta nei suoi estremi ma non nel suo contenuto, con la quale il Dipartimento di Epidemiologia della Regione Lazio avrebbe fornito i dati relativi a persone in trattamento per problematiche relative al gioco d'azzardo patologico e della successiva nota acquisita al prot. QH/31769 del 1° giugno 2018, anch'essa conosciuta nei suoi estremi ma non nel suo contenuto, con la quale il predetto dipartimento avrebbe aggiornato i precedenti dati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e gli interventi *ad adiuvandum* e *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2018 la dott.ssa Marina Perrelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente svolge l’attività di raccolta del gioco lecito, presso due sale bingo di sua proprietà site a Roma, rispettivamente in via Siponto n. 5/11 e in piazza Cola di Rienzo n. 88/90-96/98 in forza delle convenzioni di concessione, stipulate con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in data 1.2.2002 e 16.12.2004, aventi ad oggetto la conduzione del gioco del Bingo e delle autorizzazioni ex art. 88 T.U.L.P.S., rilasciate dalla Questura di Roma per l’esercizio dell’attività di Sala Bingo e per l’installazione di apparecchi da intrattenimento ex art. 110, comma 6, 4lett. b) del T.U.L.P.S..

1.2. Con l'ordinanza sindacale n. 111 del 26 giugno 2018, impugnata, Roma Capitale ha introdotto una disciplina restrittiva degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., installati in sale ed esercizi autorizzati *ex artt.* 86 e 88 del T.U.L.P.S. disponendo che: a) l'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., ovunque collocati nelle sale gioco e/o nelle altre tipologie di esercizi autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 T.U.L.P.S., sia fissato come segue: - dalle ore 9,00 alle ore 12,00 e dalle ore 18,00 alle ore 23,00 di tutti i giorni, festivi compresi; - gli apparecchi di cui sopra, nelle ore di sospensione del funzionamento, debbono essere spenti tramite apposito interruttore elettrico, di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili. La predetta ordinanza prevede, altresì, che in caso di mancato rispetto dei predetti orari le violazioni saranno "punite con la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 7 *bis*, comma 1 *bis*, del d.lgs. 267/2000 del pagamento di una somma da € 150,00 ad € 450,00, da applicare secondo i principi di cui alla l. n. 689/1981", nonché in caso di recidiva con l'applicazione, ai sensi degli artt. 9 e 10 del TULPS, per un periodo non superiore a cinque giorni, della sanzione accessoria della sospensione del funzionamento di tutti gli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, collocati nel locale o nel punto di vendita di gioco, autorizzato *ex artt.* 86 e 88 del TULPS.

1.3. La società ricorrente, premesso un quadro normativo delle disposizioni applicabili alla materia in esame, ha impugnato l'ordinanza sindacale, unitamente a tutti gli atti presupposti specificamente indicati in epigrafe:

1) per violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del D. L. n. 158/2012, dell'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, violazione e falsa applicazione dell'intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa, difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione delle specifiche prescrizioni dettate dalla Questura della provincia di Roma in tema di orari per l'esercizio delle sale Bingo.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente Roma Capitale, pur avendo richiamato e fatto propria l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, l'avrebbe ritenuta vigente ed efficace per la parte in cui prevede il potere di limitazione oraria riconosciuto ai Sindaci, con possibilità per gli enti locali di adottare limitazioni orarie anche superiori rispetto a quelle nella stessa stabilite, mentre l'avrebbe considerata "priva di valore cogente, in quanto non recepita da alcun atto normativo", per la parte in cui indica in 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco il parametro di limitazione oraria, obbliga a definire la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per garantire "omogeneità di disciplina su tutto il territorio nazionale e consentire il futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti così

definiti”. Le determinazioni di Roma Capitale si porrebbero, quindi, in aperto contrasto con il disposto dell’art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, ai sensi del quale l’intesa avrebbe dovuto essere solo recepita in un provvedimento dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, privo di qualsivoglia valenza innovativa e/o integrativa e con la rilevanza attribuita alla stessa, anche in mancanza del prescritto recepimento, dalla legge 27.12.2017 n. 205 il cui art. 1, comma 1049, seppur relativamente alle scommesse, ha espressamente previsto che “al fine di consentire l’espletamento delle procedure di selezione di cui ai commi 1047 e 1048, le regioni adeguano le proprie leggi in materia di dislocazione dei punti vendita del gioco pubblico all’intesa sancita in sede di Conferenza unificata in data 7 settembre 2017”, con ciò dimostrando l’autosufficienza, la cogenza e l’inderogabilità dei principi ivi sanciti. Inoltre, la società ricorrente, ha evidenziato che l’autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S., rilasciata dalla Questura di Roma per l’esercizio del gioco del Bingo, già impone una limitazione oraria all’esercizio della sala, dovendo terminare tutte le operazioni di gioco entro le ore 4.00 del mattino e che, pertanto, la limitazione disposta dal Sindaco, operante anche per le sale dedicate interamente al gioco, si porrebbe in contrasto non soltanto con le prescrizioni dettate dall’Autorità di pubblica sicurezza, ma con l’intero sistema dell’organizzazione del gioco, realizzando all’interno di una medesima sala dove è garantita un’offerta differenziata per tipologia di gioco, un’ingestibile diversificazione di orari;

2) per eccesso di potere per difetto di istruttoria, falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, contraddittorietà, sviamento.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza le limitazioni orarie, come quella in esame, devono basarsi su una istruttoria puntuale ed analitica, specificamente riferita al territorio comunale sul quale si mira ad intervenire, mentre nel caso di specie l’ordinanza sindacale impugnata si fonderebbe solo sui dati sul fenomeno della ludopatia forniti dal Dipartimento di epidemiologia della Regione Lazio e su quelli relativi alla diffusione sul territorio delle sale da gioco autorizzate ex artt. 86 e 88 T.U.L.P.S., cioè su elementi che secondo la prospettazione della ricorrente sarebbero del tutto inidonei a concretare l’istruttoria puntuale e specifica richiesta dal giudice amministrativo.

Peraltro, i dati acquisiti dal Dipartimento di Epidemiologia della Regione Lazio, lungi dal rappresentare “approfondite indagini sulla realtà sociale della zona e sui quartieri limitrofi, con l’acquisizione di dati ed informazioni dettagliati ed aggiornati su tendenze ed abitudini dei soggetti coinvolti”, si risolverebbero nella mera elencazione di numeri e, segnatamente, dei 323 casi trattati per ludopatia a Roma e dei 613 casi trattati nella Regione Lazio, mentre il dato concernente il numero delle sale sarebbe del tutto inconferente e, comunque, inidoneo a dimostrare l’esistenza di una situazione emergenziale tale da giustificare la prevalenza dell’interesse pubblico su quello dell’imprenditore interessato alla continuazione

dell'esercizio dell'attività secondo modalità già assentita al momento del rilascio della necessaria autorizzazione dall'Autorità di pubblica sicurezza;

3) per eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione; violazione del principio di proporzionalità, sviamento, falsità dei presupposti. Disparità di trattamento.

Ad avviso della ricorrente, il principale aspetto di sproporzione dell'ordinanza impugnata sarebbe intrinseco alla misura stessa e si desumerebbe dall'eccessività della limitazione disposta rispetto ai concreti profili di tutela della salute con essa perseguiti, in quanto la misura non si fonderebbe né su dati statistici, né su dati epidemiologici che diano contezza delle ragioni per le quali a Roma un regime orario di funzionamento degli apparecchi ex art. 110, comma 6, T.U.L.P.S. di sole 8 ore (peraltro neppure continue, ma suddivise nelle due fasce orarie dalle 9 alle 12 e dalle 18 alle 23) sarebbe idoneo/utile a mitigare le manifestazioni di ludopatia registrate sul territorio comunale.

La società ricorrente ha, inoltre, lamentato il fatto che non sarebbe stata effettuata alcuna indagine sulla dimensione economica delle sale e degli operatori incisi dal provvedimento, così come non sarebbe stata ascoltata nessuna associazione rappresentativa del settore sul territorio, né sarebbe stato vagliato il numero dei soggetti attualmente impiegati nelle predette attività ovvero valutata l'incidenza del provvedimento sull'indotto in termini occupazionali ed economici che dall'attività di quelle sale deriva;

4) per violazione e falsa applicazione dell'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S..

Il Sindaco laddove ha prescritto che gli apparecchi "nelle ore di sospensione del funzionamento, debbano essere spenti tramite l'apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili" avrebbe agito in assoluta carenza di potere, tenuto conto del fatto che la competenza sul funzionamento degli apparecchi in questione spetterebbe esclusivamente all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Inoltre l'ordine di spegnimento, oltre a provenire da un'amministrazione sfornita di specifica potestà, sarebbe in contrasto con le regole imposte ai concessionari degli apparecchi dalla convenzione di concessione, sottoscritta con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, e dai contratti conclusi tra gestori di sala e i concessionari, che richiamano integralmente le regole tecniche previste in convenzione. Secondo le predette disposizioni i concessionari sono tenuti al collegamento degli apparecchi alla rete e al controllo continuo e automatizzato degli apparecchi stessi, nonché alla specifica comunicazione all'Agenzia delle letture periodiche sulla cui base si provvede alla liquidazione del prelievo erariale unico e degli altri oneri dovuti allo Stato, adempimenti incompatibili con lo spegnimento periodico giornaliero degli apparecchi;

5) per violazione e falsa applicazione dell'art. 8 *bis* e 16 della legge n. 689/1981, violazione e falsa applicazione dell'art. 7 bis d.lgs. n. 267/2000, violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 del R.D. n. 773/1931, eccesso di potere, sviamento. Incompetenza.

L'ordinanza gravata si sarebbe dovuta limitare a prevedere l'entità della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile in caso di violazione della fascia oraria di esercizio imposta e non avrebbe potuto stabilire che in caso di recidiva fosse possibile disporre la sospensione degli apparecchi per cinque giorni consecutivi, anche a fronte della oblazione di cui all'art. 16 della n. 689/1981 (c.d. pagamento in misura ridotta). E, infatti, stante il tenore letterale dell'art. 7 *bis* del D.lgs. n. 267/2000, solo una diversa ed ulteriore disposizione di rango primario avrebbe potuto modificare e/o aggiungere sanzioni "accessorie" all'unica prevista dal citato art. 7 *bis*, che è appunto quella pecuniaria da 25 a 500 euro. Da ciò discenderebbe l'illegittimità dell'ordinanza nella parte in cui prevede l'ulteriore applicabilità della "sanzione accessoria" della sospensione del funzionamento degli apparecchi.

2. Roma Capitale, costituita in giudizio, ha ribadito la legittimità del proprio operato sia sotto il profilo normativo che procedimentale istruttorio, provvedendo a supportare le proprie controdeduzioni con copiosa documentazione.

3. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, costituiti in giudizio, hanno evidenziato come una compiuta valutazione sulla rispondenza dell'Ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 111 del 26.6.2018 ai canoni di adeguatezza e proporzionalità non possa che essere rinviata, all'esito di una analitica ricerca sugli effettivi volumi di gioco, prima e dopo l'applicazione dell'ordinanza e di un'attenta ed accurata verifica delle variazioni che i diversi provvedimenti comunali hanno avuto nei confronti dei giocatori patologici, così come rilevate dal sistema sanitario nazionale, rimettendosi al Tribunale per la decisione del merito del gravame.

4. Il Codacons, associazione senza fini di lucro tra le cui finalità rientra anche la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori, con particolare riferimento alla repressione e prevenzione di qualsiasi condotta che possa creare o aggravare condizioni di "disagio psicofisico", è intervenuta *ad opponendum* chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto.

5. Con atto di intervento *ad adiuvandum* i lavoratori dipendenti presso la Oper Bingo, premessa la loro legittimazione connessa alle conseguenze pregiudizievoli dell'ordinanza in termini di prevedibile consistente riduzione dei posti di lavoro, hanno chiesto l'accoglimento del ricorso, facendo proprie tutte le censure sollevate da parte ricorrente.

6. All'udienza camerale dell'1.8.2018 la ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare proposta in ragione della fissazione del merito all'udienza pubblica del 21.11.2018.

6.1. All'udienza pubblica del 21.11.2018, preso atto delle memorie e delle repliche *ex art.* 73 c.p.a. depositate dalle parti e sentiti i rispettivi difensori presenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso non è fondato e va respinto per le seguenti ragioni.

8. Oggetto della presente controversia è l'ordinanza sindacale n. 111 del 26 giugno 2018, avente ad oggetto "Disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, installati nelle sale gioco e nelle altre tipologie di esercizi, autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS", nonché il "Regolamento sale da gioco e giochi leciti", approvato con deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 31/2017 e gli atti presupposti.

9. Le censure articolate da parte ricorrente concernenti i poteri esercitati dal Sindaco possono essere trattate congiuntamente, così come quelle afferenti l'asserito difetto di istruttoria a fondamento dell'ordinanza gravata.

10. Il Sindaco ha adottato l'ordinanza impugnata nell'esercizio del potere attribuitogli dall'art. 50, comma 7, del D.lgs. n. 267/2000 che testualmente dispone: "Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici" e, segnatamente, sulla scorta di quanto indicato dall'Assemblea capitolina nel "Regolamento sale da gioco e giochi leciti", approvato con delibera n. 31/2017.

10.1. Al riguardo va rilevato che la Corte Costituzionale è stata investita della questione della legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 32 e 118 Cost., degli artt. 42 e 50, comma 7, del D.lgs. n. 267/2000, nonché dell'art. 31, comma 2, del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/2011, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimentali volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. in ogni esercizio a ciò autorizzato, ai sensi dell'art. 86 dello stesso Testo unico.

Con la sentenza n. 220 del 9.7.2014 la Corte ha affermato che "in forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7, del D. L.gs. n. 267 del 2000 – il Sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale" e che "il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe altresì essere ricondotto alla potestà degli Enti Locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni".

10.2. Secondo la giurisprudenza, condivisa dal Collegio, il potere del Sindaco di disciplinare gli orari delle sale da gioco o di accensione e spegnimento degli apparecchi durante l'orario di apertura degli esercizi in cui i medesimi sono installati non interferisce con quello degli organi statali preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza, atteso che la competenza di

questi ultimi ha ad oggetto rilevanti aspetti di pubblica sicurezza, mentre quella del Sindaco concerne in senso lato gli interessi generali della comunità locale (cfr. Consiglio di Stato, 1.8.2015, n. 3778; Consiglio di Stato, 20.10.2015, n. 4784).

Ne discende, pertanto, che il Sindaco di Roma Capitale ha legittimamente esercitato i poteri riconosciutigli dall'ordinamento.

11. Né appare condivisibile la prospettazione di parte ricorrente secondo la quale l'esercizio del potere sindacale sarebbe avvenuto in palese ed evidente contrasto con quanto stabilito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata tra Governo italiano, Regioni ed Enti Locali, sottoscritta in data 7.9.2017 e recante "Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito", nonostante l'espreso richiamo alla stessa nel corpo dell'ordinanza impugnata.

Tale intesa è stata prevista dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, ai sensi del quale "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.". Per quanto concerne la definizione della distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata è previsto il rinvio ad un'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

11.1. Occorre, in primo luogo, evidenziare che non è stato ancora adottato il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti, per recepire tale intesa. Ne discende, come affermato anche nelle premesse dell'ordinanza sindacale impugnata, che allo stato l'intesa non ha valore cogente, in quanto non recepita da alcun atto normativo, e che "non può spiegare efficacia invalidante sull'ordinanza impugnata" (cfr. T.A.R. Veneto, 18.4.2018, n. 417).

11.2. Giova anche rilevare che la predetta intesa non si focalizza sugli orari di funzionamento degli apparecchi per gioco lecito, ma, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, concerne in modo più generale un complessivo riordino della materia, con l'obiettivo, unitamente alla fissazione degli orari, di una significativa riduzione dell'offerta del gioco lecito, in termini sia di volume sia di punti vendita. Pertanto, non deve pensarsi ad un'applicazione atomistica o parcellizzata dell'intesa in sede di Conferenza unificata tra Governo Italiano, Regioni ed Enti Locali.

11.3. Tanto premesso, va comunque rilevato che con nota del 4.6.2018, anch'essa gravata, il competente Ufficio dipartimentale comunale ha informato l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (con cui si sarebbe dovuta raggiungere l'intesa in ordine alla distribuzione oraria

delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata) sia dell'avvenuta adozione del Regolamento, sia dell'avvio di un'istruttoria finalizzata all'individuazione degli orari di apertura delle sale da gioco al fine di contrastare la ludopatia e che l'Agenzia è stata, altresì, informata anche della probabile limitazione oraria nei medesimi termini poi stabiliti dall'ordinanza gravata.

Se è documentalmente provato che la predetta nota di Roma Capitale non ha avuto riscontro, dalla memoria depositata nella presente controversia dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, a differenza di quanto sostenuto da parte ricorrente, non può desumersi in alcun modo un avviso contrario alla disciplina oraria prevista nell'ordinanza gravata, ma anzi il richiamo ai presidi normativi a tutela della salute pubblica posti in campo dal legislatore nazionale vanno nel senso di assicurare “un forte argine al fenomeno del gioco d'azzardo patologico” e, quindi, si pongono perfettamente in linea con la *ratio* sottesa al provvedimento in esame.

12. Con riguardo poi allo specifico contenuto e alle prescrizioni dell'ordinanza impugnata va rilevato che, nonostante la stessa, in quanto atto generale, non soggiaccia all'obbligo di motivazione *ex art.* 3 della legge n. 241/1990, contiene un puntuale riferimento alle esigenze di tutela della salute pubblica e del benessere individuale e collettivo dei cittadini, al cui soddisfacimento è preordinata, attraverso la lotta alla dipendenza da gioco cui è strumentale la riduzione oraria degli apparecchi per il gioco lecito in tutto il territorio comunale.

Nelle premesse dell'ordinanza si dà, infatti, contezza dei dati acquisiti, all'esito di un'attenta istruttoria condotta dall'Amministrazione capitolina.

In particolare, la “nota acquisita al prot. QH9263/2018, ha fornito i dati tratti dal Sistema Informativo Regionale Dipendenze del Lazio presso i Ser.D (Servizi pubblici per le Dipendenze) delle ASL del Lazio relativi a persone in trattamento per problematiche relative al gioco d'azzardo patologico.

Nella Relazione 2016 e nell'allegato focus descrittivo sui pazienti in trattamento per disturbo da gioco d'azzardo nei servizi Ser.D del Lazio e di Roma aggiornato al 2017, emerge un aumento progressivo del numero di soggetti in carico ai servizi di cura per le dipendenze del Lazio e di Roma; in particolar modo, dal grafico allegato al focus di cui sopra l'andamento temporale dei pazienti in trattamento presso i Ser.D di Roma e del Lazio negli ultimi 6 anni (2012-2017) mostra un aumento progressivo delle presenze nei servizi di cura passati, a Roma, dagli 82 casi del 2012 ai 323 casi del 2017, mentre nel Lazio si passa dai 165 casi del 2012 ai 613 del 2017”.

Con la “successiva nota acquisita al prot. QH/31769 del 1 giugno 2018, il Dipartimento di cui sopra ha fornito un aggiornamento dei dati riferiti ai primi mesi del 2018, confermando la tendenza ad un aumento dei soggetti che richiedono interventi socio-sanitari per problemi

legati al disturbo da gioco d'azzardo (218 casi nel periodo compreso tra gennaio e maggio 2018).

È evidente il sensibile aumento di casi denunciati nella città di Roma che, nell'arco di 5 anni, si è quadruplicato (da 82 a 323 persone); il dato relativo ai primi mesi del 2018 (5 mesi) si rivela, a dir poco, preoccupante (218 casi).”

Viene, inoltre, riferito che “il Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale ha attivato sportelli informativi per la prevenzione e il contrasto al gioco d'azzardo, cd. Sportelli GAP, che, quale punto di accesso specializzato cui rivolgersi per avere informazioni e orientamento sulla dipendenza da gioco patologico, hanno accolto numerose richieste di aiuto da parte di cittadini interessati. I destinatari delle attività di detti Sportelli appartengono a tutte le categorie di cittadini, persone tra cui disoccupati, precari, casalinghe, pensionati e studenti, in gran parte accomunate da difficile condizione economica” e che “in occasione dell'incontro “#RomaAscoltaRoma” (percorso di ascolto promosso da Roma Capitale finalizzato alla predisposizione del Piano Sociale Cittadino) sul tema delle Dipendenze patologiche è emerso che sono attivi sul territorio progetti per la ‘messa in sicurezza’ volti a sostenere ed evitare il default economico e finanziario delle famiglie che hanno familiari dipendenti da gioco”.

Dall'esame dei dati in possesso dell'Amministrazione è risultata “evidente una significativa diffusione del gioco d'azzardo, con un elevato numero di aperture di sale da gioco autorizzate ex art. 86, comma 1, del TULPS (pari ad oggi a circa 587) e SCIA/Comunicazioni di installazione, produzione, importazione e gestione anche indiretta, autorizzate ex art. 86, comma 3, del TULPS di apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del T.U.L.P.S (pari ad oggi a circa 1062) e di sale ex art. 88 TULPS di competenza della Questura di Roma (pari a circa 1.116)”.

12.1. Sono state, infine, richiamate anche fonti scientifiche, come lo studio sulle “Dipendenze comportamentali/gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi”, curato dal Ministero della Salute.

Nel corso degli anni sono stati altresì acquisiti dagli Uffici numerosi dati, non menzionati nelle premesse del provvedimento, come quelli forniti dalla stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli al Sindaco di Roma Capitale, che, in data 12.4.2017, aveva chiesto, proprio al fine di “intraprendere a livello locale azioni concernenti la regolamentazione delle sale per il gioco pubblico”, informazioni e dati tra cui la “quantificazione complessiva della raccolta monetaria annua per il gioco lecito negli anni 2014, 2015, 2016 e primo trimestre dell'anno in corso, distinguendo l'ammontare di cui sopra per ciascuna tipologia di gioco in ogni singolo municipio” e la “distribuzione territoriale dei punti di raccolta di gioco (per ogni singola tipologia) e degli esercizi specializzati (bingo, sale vlt, Centri di scommesse, sale Polivalenti ecc) nei territori dei Municipi”.

Anche con riferimento alla Regione Lazio l'Agenzia ha trasmesso ampia documentazione, dalla quale è emerso che nel suo territorio nell'anno 2016 la raccolta è aumentata rispetto all'anno 2015 (passando dal 9,02% al 10,18%) e che nel Comune di Roma, nello stesso periodo, si è passati da € 5.008.508.830,68 dell'anno 2015 a € 5.428.967.210,85 nell'anno 2016 (e, quindi, dall'8,44% al 9,37%).

12.2. A quanto detto va aggiunta la constatazione che i casi patologici di dipendenza dal gioco che sono emersi e che emergono rappresentano soltanto una minima parte di quelli complessivi: infatti la maggior parte delle volte essi rimangono sottaciuti, a volte neppure noti a parenti ed amici, per cui non risultano contabilizzati. Il dato sul punto è notorio, ma non per questo non deve essere considerato per porre in essere tutti i rimedi legittimamente possibili.

12.3. Peraltro, l'ordinanza gravata ha una valenza fortemente preventiva, in quanto non mira solo a ridimensionare il fenomeno esistente, sia palese che sommerso e non registrato nei dati ufficiali, ma a evitare ulteriori casi di contrazione del vizio della ludopatia, in particolare tra le fasce più giovani di utenti, come dimostra il fermo degli apparecchi disposto negli orari di uscita dalle scuole.

12.4. Sulla scorta di tutte le predette considerazioni risulta, quindi, rispettato il principio di proporzionalità, così come appare garantito un idoneo contemperamento degli interessi: da una parte la tutela della salute e del benessere individuale e collettivo, dall'altra la libertà di iniziativa economica e la tutela del lavoro.

È, infatti, evidente che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, sia a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie.

Occorre, infine, precisare che l'ordinanza impugnata determina gli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, ovunque installati e collocati, mentre ne sono esclusi tutti i giochi che non avvengono tramite apparecchi o che non erogano vincite in denaro, per cui tali orari non riguardano l'apertura e la chiusura delle sale bingo, ma il funzionamento di detti apparecchi, ove nelle stesse fossero installati.

L'uniformità degli orari per il funzionamento degli apparecchi per tutte le tipologie di esercizi che possano prevederli, così come l'orario indifferenziato per tutto il territorio comunale, appaiono ragionevolmente giustificati e del tutto proporzionati rispetto all'intento di prevenire la trasmigrazione degli utenti dall'una all'altra tipologia di esercizi, ovvero dall'una all'altra zona del territorio comunale, fenomeni che verosimilmente si verificherebbero invece in caso di diversificazione di orari e di zone.

Tanto ad ulteriore riprova della logicità e della proporzionalità delle limitazioni orarie previste.

13. Vanno, infine, disattese anche le censure con le quali si deduce l'illegittimità dell'ordinanza per violazione delle regole di funzionamento della rete degli apparecchi per il gioco lecito, nonché nella parte in cui, discostandosi da quanto previsto dall'art. 8 *bis* della legge n. 689/1981, in materia di reiterazione degli illeciti amministrativi, ha previsto la sanzione della sospensione per un periodo "non superiore a cinque (5) giorni", in caso di particolare "recidiva", intendendo per "recidiva" l'ipotesi in cui la violazione sia commessa per due volte in un anno solare, "anche se il responsabile ha proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione ai sensi dell'art. 16 L. 689/1981 e successive modifiche".

13.1. Su una questione identica si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato e non si ravvisano ragioni per discostarsi da tale recente pronunciamento (cfr. Consiglio di Stato, V, 28.3.2018, n. 1933).

Il Giudice di appello ha ritenuto che, a fronte del riconoscimento del potere del Sindaco di disciplinare l'orario di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincite in danaro, "... deve logicamente e giuridicamente affermarsi la sussistenza anche di un corrispondente potere sanzionatorio, che sia effettivo e dunque non meramente simbolico o sproporzionato, in modo da garantire l'effettività della stessa disciplina sindacale". Prosegue la sentenza affermando che: "deve dunque riconoscersi la necessità, sotto il profilo logico – sistematico, che la reiterata violazione della disciplina sindacale degli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincite in danaro, sia accompagnata da una misura ulteriore e diversa dalla sanzione pecuniaria: una misura, cioè, di cura diretta dell'interesse pubblico, che prescindendo dal soggetto e che guardi all'oggetto, e che vada ad incidere direttamente e immediatamente sull'attività (del gioco e del funzionamento degli apparecchi di gioco), sospendendola per un tempo ragionevole, adeguato e idoneo. Una tale misura ... ben può dalla discrezionalità comunale essere individuata, come avvenuto nel caso di specie, nella preannunciata sospensione dell'attività per un periodo massimo di cinque giorni, tempo che risulta significativo, adeguato e proporzionato, idoneo ad un tempo a garantire un reale effetto di deterrenza ed il carattere di afflittività, contemperando in modo non irragionevole l'interesse sanzionatorio dell'autorità sindacale ed il principio della libertà d'iniziativa economica".

Il Consiglio di Stato ha ulteriormente rilevato che "occorre tuttavia verificare il rispetto del principio di legalità e cioè se la sua previsione, da parte dell'ordinanza sindacale, sia garantita da una previsione di rango legislativo che l'ammette", osservando inoltre che "al riguardo, ad avviso della Sezione, l'esercizio di una sala giochi e scommesse o di un locale con apparecchi con vincite in danaro (muniti ovviamente della regolare autorizzazione questorile) ben rientra nella categoria delle "sale pubbliche da bigliardi o per altri giuochi leciti" che ai sensi del comma 1, dell'art. 86 del T.U.L.P.S. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) "...non possono esercitarsi senza licenza del questore...".

Nella citata decisione è stato evidenziato che: “l’art. 19, comma 1, del D.P.R. n. 616 del 1977 (“Attuazione della delega di cui all’art. 1 della l. 22/7/1975, n. 382) ha poi attribuito ai Comuni le funzioni di cui al T.U.L.P.S., tra cui al n. 8) “la licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè ed altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giuochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili di cui all’art. 86. Il quarto comma del predetto articolo 19 ha previsto che “I provvedimenti di cui ai numeri 5), 6), 7), 8), 9), 11), 13), 14), 15) e 17) sono adottati previa comunicazione al prefetto e devono essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta dello stesso”, ma al riguardo deve sottolinearsi che la Corte Costituzionale con la sentenza 24 marzo 1987, n. 77, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del predetto quarto comma nella parte in cui non limita i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza, nonché del successivo quinto comma. Per completezza deve rilevarsi che l’art. 164 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”) ha poi abrogato: c) l’articolo 19, comma 1, numero 3), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; d) l’articolo 19, comma 4, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nella parte in cui prevede la comunicazione al prefetto e i poteri di sospensione, revoca e annullamento in capo a quest’ultimo in ordine: all’articolo 19, comma 1, numero 13), in materia di licenza agli stranieri per mestieri ambulanti; all’articolo 19, comma 1, numero 14), in materia di registrazione per mestieri ambulanti; all’articolo 19, comma 1, numero 17), in materia di licenza di iscrizione per portieri e custodi, fermo restando il dovere di tempestiva comunicazione al prefetto dei provvedimenti adottati.

Per effetto di tale passaggio di funzioni (dall’autorità di pubblica sicurezza ai Comuni) avviene, sotto il profilo logico – sistematico, che a questi ultimi siano transitati anche i poteri sanzionatori previsti dal T.U.L.P.S., utilizzabili evidentemente in presenza di violazione delle discipline specifiche che attengono alla tutela degli interessi pubblici diversi da quello dell’ordine della sicurezza pubblica ...Tra tali poteri rientra a pieno titolo anche quello della sospensione del titolo in caso di abuso dell’autorizzazione, come previsto dall’art. 10 del T.U.L.P.S., a tenore del quale “Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata”.

Un tale abuso si connette non a questioni attinenti all’ordine o alla sicurezza pubblica, bensì a quegli altri interessi pubblici generali tutelati dall’autorità comunale mediante il rilascio dell’autorizzazione, perché funzione dell’autorizzazione stessa è di garantire il corretto esercizio dell’attività autorizzata. La giurisprudenza ha precisato che anche la mera violazione delle modalità di svolgimento del servizio autorizzato costituisce abuso cui può conseguire la sospensione ex art. 10, giacché l’autorizzazione deve essere utilizzata

conformemente alle prescrizioni contenute nella legge e nelle altre varie fonti sub – primarie e la loro violazione costituisce un uso anomalo e quindi un abuso del titolo (Cons. Stato, sez. IV, 29 settembre 2010, n. 7185; secondo la più risalente, ma non meno significativa giurisprudenza, gli abusi che legittimano la revoca o la sospensione di una licenza di polizia [nel caso di specie si trattava di commercio di preziosi] non consistono solo nell’uso della stessa per scopi diversi da quelli per i quali il titolo è stato rilasciato, ma anche nel dispregio delle prescrizioni e delle regole procedurali che il titolare è tenuto ad osservare, Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 1992, n. 674).

Il Consiglio di Stato ha, pertanto concluso che “dalla delineata ricostruzione della materia oggetto di controversia deve in conclusione ritenersi che, diversamente da quanto sostenuto dall’appellante, anche la previsione dell’irrogazione di una misura amministrativa restrittiva, denominata o meno – ma il dato è nominale, in realtà trattandosi come si è visto di un’azione di amministrazione attiva – ‘sanzione accessoria’, quale conseguenza della violazione dell’ordinanza sindacale di disciplina degli orari di apertura delle sale da gioco e scommesse e del funzionamento di apparecchi con vincite di gioco in danaro, è coperta da apposita previsione di legge, che può essere ragionevolmente individuata proprio nell’art. 10 del T.U.L.P.S. (secondo cui “Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata”, di cui non può predicarsi – avendo come presupposto un <<abuso>> - un rapporto esclusivo a servizio delle sole autorizzazioni di polizia in senso stretto, dovendo al contrario tale previsione intendersi applicabile anche a quelle autorizzazioni che, per effetto dell’art. 19 del D. Lgs. n. 616 del 1977 sono state trasferite ai comuni e per l’abuso del titolo costituito, nella fattispecie in esame, dalla (ripetuta) violazione delle disposizioni, legittimamente date dall’autorità comunale, in tema di orario di apertura e funzionamento delle sale gioco autorizzate.”).

13.1. Alla luce della predetta sentenza del Consiglio di Stato, testualmente richiamata, deve ritenersi che entrambe le censure siano infondate, in quanto stante la legittimità del potere sindacale di irrogare la sanzione di un periodo di sospensione degli apparecchi, è altresì legittimo l’ordine di spegnimento degli stessi per un certo numero di ore giornaliero.

14. Per tutte le suesposte considerazioni il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

15. Sussistono nondimeno giusti motivi, in considerazione della peculiarità della questione esaminata e degli interessi sottesi alla stessa, per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

.

P.Q.M.

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

Compensa 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 21 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO